

**FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA:
LA LEGALIZACIÓN Y EL TRIBUTO COMO UNA MEDIDA ALTERNATIVA
A LA PROHIBICIÓN (1999- 2012)**

JULIANA FLÓREZ SÁNCHEZ

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLIN
2014**

**FRACASO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA:
LA LEGALIZACIÓN Y EL TRIBUTO COMO UNA MEDIDA ALTERNATIVA
A LA PROHIBICIÓN (1999-2012)**

JULIANA FLÓREZ SÁNCHEZ

**Trabajo de grado presentado como requisito
para optar al título de Abogada**

Asesor: Juan Esteban Vásquez Vera

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN**

2014

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

Medellín, julio de 2014

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. LA INDUSTRIA ILEGAL DE LAS DROGAS: DOS VISIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS QUE CONTRIBUYEN A SU EXISTENCIA Y UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA ILEGAL DE DROGAS	13
2. SURGIMIENTO DEL NARCOTRÁFICO: HISTORIA RECIENTE DE LA MARIHUANA Y LA COCAÍNA EN EL CASO COLOMBIANO. INICIO DE LAS MAFIAS QUE LIDERARÍAN EL MERCADO ILEGAL.	20
3. GENERALIDADES DE LAS ALIANZAS NARCOTRÁFICO, GUERRILLA, PARAMILITARES Y ESTADO EN COLOMBIA COMO VINCULOS QUE HAN CONTRIBUIDO A LA PERMANENCIA DEL MERCADO ILEGAL	24
4. RECuento DE ALGUNAS POLÍTICAS ANTIDROGA EN COLOMBIA PARA ATACAR LA OFERTA Y TRAFICO DE DROGAS: LA INFLUENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA ANTIDROGA DEL GOBIERNO SANTOS...	31
4.1 La influencia de los Estados Unidos en la adopción de las políticas antidroga de Colombia. Y una visión del por qué de la política prohibicionista de este país	31
4.2 Recuento de algunas políticas antidroga adoptadas en Colombia como forma de atacar la oferta y el tráfico de drogas: partiendo del Plan Colombia ...	36
4.3 Política antidroga gobierno Juan Manuel Santos (2010-2014): un cambio de perspectiva a futuro	45
5. USO DEL DERECHO PENAL COMO POLÍTICA ANTIDROGA: UN AUMENTO DEL CATALOGO DE TIPOS PENALES QUE SANCIONAN LAS CONDUCTAS RELACIONADAS CON ESTUPEFACIENTES QUE HA LLEVADO A UN INCREMENTO DE LA POBLACIÓN CARCELARIA EN COLOMBIA	55
6. ALGUNOS EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DERIVADOS DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA: UNA EVIDENCIA DE LA INEFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGA.....	64
7. TRIUNFO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGA ADOPTADAS EN COLOMBIA PARA REDUCIR LA OFERTA Y EL TRÁFICO DE LAS MISMAS: UNA VISIÓN MÁS ALLÁ DE TODO ESFUERZO DEDICADO A LA DENOMINADA “LUCHA CONTRA LAS DROGAS”	72
8. POLÍTICAS DESARROLLADAS EN COLOMBIA PARA REDUCIR Y PREVENIR EL CONSUMO DE MARIHUANA Y COCAÍNA: CIFRAS SOBRE EL CONSUMO EN LA POBLACIÓN UNIVERSITARIA	78

8.1 Algunas campañas y actividades con la población vulnerable, desarrolladas con la finalidad de reducir y prevenir el consumo de drogas.....	80
8.2 Cifras sobre las variaciones en el consumo de marihuana y cocaína en Colombia: El caso de las Universidades	85
9. TRES CONVENCIONES QUE HAN MARCADO UNA DIRECTRIZ INTERNACIONAL DE PROHIBICIÓN FRENTE AL TEMA DE LAS DROGAS Y UNA TENDENCIA NACIONAL HACIA LA PROHIBICIÓN DEL CONSUMO POR VIA LEGISLATIVA Y HACIA LA LIBERALIZACIÓN DEL MISMO POR VÍA JURISPRUDENCIAL	90
9.1 Régimen Internacional: Tres convenciones que han marcado una tendencia en el tema de las drogas	90
9.2 Régimen Nacional: tendencia legislativa y jurisprudencial frente al consumo de drogas en Colombia	93
10. ALTERNATIVA LEGALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y VENTA DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA: EL CASO DE URUGUAY, EL ESTADO DE COLORADO, WASHINGTON Y HOLANDA COMO BASES DE UNA LEGALIZACIÓN REGULADA.....	103
10.1 La legalización de marihuana en Uruguay: un primer avance hacia el cambio de perspectiva en América Latina.....	108
10.2 La legalización de la Marihuana en el Estado de Washington y en el Estado de Colorado en Estados Unidos: La experiencia extranjera.....	115
10.3 El caso Holandés: Un referente importante sobre legalización de drogas	122
11. LA IMPOSICIÓN DE UN TRIBUTO TIPO IMPUESTO SOBRE LA VENTA DE LAS DROGAS LEGALIZADAS: LA APLICACIÓN DEL IVA A LA VENTA DE MARIHUANA	127
12. CONCLUSIONES	142
REFERENCIAS	144

LISTA DE ILUSTRACIONES

	Pág.
Ilustración 1. Enfoque sistémico del Narcotráfico conformado por cuatro subsistemas	16
Ilustración 2. Estructura organizacional en cadena de asociación	18
Ilustración 3. Objetivos del plan Colombia por componentes	37
Ilustración 4. Cultivo de coca en Colombia 2001-2012	42
Ilustración 5. Cultivo de marihuana en Colombia 1989-2011	42
Ilustración 6. Incautaciones de droga 2001-2012	44
Ilustración 7. Cultivos de coca 1999-2012	49
Ilustración 8. Superficie total del cultivo de coca 1980-2010	54
Ilustración 9. Personas privadas de la libertad en el periodo 2007 a 2009, en virtud del tipo penal de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, desagregadas tomando en cuenta si fueron por concurso o no.	59
Ilustración 10. Modalidad delictiva población reclusa	61
Ilustración 11. Modalidad delictiva población reclusa	62
Ilustración 12. Gasto en el problema de las drogas 1995-2010 (Millones de pesos constantes de 2010)	65
Ilustración 13. Gasto antidroga 2010, por estrategia	66
Ilustración 14. Coca, utilidades repatriables y homicidios 1971-2009	68
Ilustración 15. Coca, crimen organizado y conflicto armado 1971-2009	69
Ilustración 16. Cultivos de coca en Colombia 2001-2012	73
Ilustración 17. Censo de cultivos de coca en Colombia 2012	73
Ilustración 18. Precios promedio de la hoja de coca y sus derivados	75
Ilustración 19. Incautaciones de drogas ilícitas 2005 -2012	76
Ilustración 20. Comparación del consumo de Marihuana en la población Universitaria entre 2001 y 2009	86
Ilustración 21. Comparación del consumo de Cocaína en la población universitaria entre 2001 y 2009	86

Ilustración 22. Prevalencia de último año de consumo de marihuana según sexo, años 2009 y 2012	87
Ilustración 23. Prevalencia de último año de consumo de cocaína según sexo, años 2009 y 2012	87
Ilustración 24. Prevalencia de vida en el consumo de marihuana según rango etario. Comparativo 2006-2011. En porcentajes de personas.	109
Ilustración 25. Asignación de recursos	118
Ilustración 26. Delincuencia en la Ciudad y el Condado de Denver basado en estándares de la UCR (Uniform Crime Reporting).....	120
Ilustración 27. Tendencias de la vida, el año pasado y el último mes (%) de consumo de cannabis entre los alumnos de 12 a 16 años	125
Ilustración 28. Estructura del impuesto IVA	132

INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, Colombia ha sido un país que ha presentado escenarios de violencia, crímenes, desigualdades, pobreza, secuestro, impunidad, en fin, un conjunto de aspectos sociales que han generado la violación de derechos a un gran número de personas de la población Colombiana; todo esto, se ha configurado con el apoyo de GAML¹, tales como las guerrillas y los paramilitares, además, y de manera sorpresiva, muchas veces los mismos organismos del Estado han contribuido a la perpetuación de dichas realidades sociales, esto, porque los organismos estatales también se han visto penetrados por situaciones tales como la narcopolítica y la parapolítica, que han generado corrupción y clientelismo, y vulneración a las instituciones democráticas.

Así las cosas, y pensando en la historia de un país en el cual han predominado múltiples intereses individualistas de alcanzar el poder y el lucro personal a “toda costa”, se hace necesario hacer referencia al impacto que el narcotráfico ha tenido en la estructura política, económica y social para un país, que en sí, no contaba con las estructuras democráticas, ni con los mecanismo jurídicos para hacerle frente a una problemática de tal magnitud.

Siempre existirán personas que busquen el beneficio individual, intentando sacarle el máximo provecho a diferentes actividades, y precisamente esto fue lo que ocurrió con el surgimiento de las mafias ilegales, las cuales en los años 70 con el auge de la cocaína y el aumento de la demanda por parte de Estados Unidos, comenzaron a darse cuenta del negocio tan rentable que se veía venir. Desde entonces, y hasta el día de hoy, el narcotráfico sigue latente dentro del país, una historia que ha tenido episodios de violencia inolvidables y que ha generado efectos que han marcado los recuerdos de todo el país.

¹ Grupos Armados al Margen de la ley

Producto del crecimiento de la producción y el tráfico de drogas, se comenzó con una política anti-droga, liderada por la llamada “guerra contra las drogas”, que declaró en el año 1971 el Gobierno de Estados Unidos, marcando una tendencia de prohibición y represión. Una guerra que se ha desarrollado con la implementación de diferentes políticas –dirigidas de forma unánime a atacar la oferta y tráfico de las drogas, y de manera subsidiaria a combatir la problemática del consumo- y que ha generado más violencia, más corrupción, más problemas sociales, y en relación con el problema de las drogas, no ha logrado por más de 40 años, acabar con las llamadas mafias ilegales, no ha reducido el consumo y no ha minimizado daños.

En vista de todo lo anterior, la presente monografía tiene como objetivos generales, describir algunas de las políticas implementadas en Colombia para hacerle frente a la problemática que se ha derivado por la producción, venta, tráfico y consumo de las drogas consideradas como ilegales en el país, y realizar una aproximación para la construcción de una propuesta alternativa de mitigación a esta problemática, estudiando concomitantemente las experiencias políticas adoptadas por algunos países, tales como Uruguay, los Estados de Colorado y Washington y Holanda.

Para poder efectuar todo lo anterior, se optó por realizar una monografía jurídica, con la intención de alcanzar la comprensión precisa del tema planteado, y se procuró la utilización de diferentes fuentes oficiales que permitieran dar respuesta a la pregunta ¿ha fracasado la guerra contra las drogas en Colombia y podría verse la legalización y el tributo como una medida alternativa a la prohibición? Por tanto, para el logro de este objetivo, el texto de la presente monografía se divide en 11 capítulos, que expondrán lo siguiente:

En el primer capítulo, se expondrán dos visiones sobre los presupuestos que contribuyen al surgimiento de la industria ilegal de las drogas y se realizara una

descripción sobre la estructura de la industria ilegal, presentando la estructura funcional y organizacional de la misma.

En el segundo capítulo, se exponen algunos aspectos de la historia reciente sobre el surgimiento de la industria de la marihuana y la cocaína en Colombia y se presenta el surgimiento de las mafias ilegales como líderes de dicha industria.

En el tercer capítulo, se presenta la correlación existente entre narcotráfico y guerrillas, narcotráfico y paramilitares y narcotráfico y Estado; como vínculos que han contribuido a la permanencia en el tiempo, del narcotráfico en Colombia.

En el cuarto capítulo, se realiza un recuento de algunas políticas antidroga adoptadas en Colombia para reducir oferta y tráfico de drogas, se analiza la influencia que los Estados Unidos han tenido en la adopción de dichas políticas y se describe la política adoptada por el gobierno actual de presidente Juan Manuel Santos y el cambio de perspectiva que el mismo ha tenido sobre el tema.

En el quinto capítulo, se presenta la política criminal adoptada en la lucha contra las drogas –aumento de penas para delitos relacionados con narcotráfico y reducción de subrogados penales-, además, de las condiciones actuales de hacinamiento carcelario que se viven en el país.

En el sexto capítulo, se presentan algunos efectos económicos, sociales y políticos producto del narcotráfico en el país, y que en últimas evidencian la ineffectividad de las políticas adoptadas.

En el séptimo capítulo, se realiza un análisis sobre el triunfo o fracaso de las políticas antidroga, centrándose este aparte en las políticas dirigidas a reducir la oferta y el tráfico de drogas.

En el octavo capítulo, se expone el tema del consumo de drogas ilícitas en Colombia, como una de las problemáticas de salud pública que afronta el país; se explican algunas estrategias que en Colombia se han adoptado para prevenir y controlar el consumo y se presentan cifras halladas sobre el consumo de drogas en una porción específica de la población juvenil, los universitarios; para analizar finalmente si las políticas para reducir el consumo han conseguido los objetivos buscados.

En el noveno capítulo, se exponen las tres convenciones internacionales que han marcado una tendencia de prohibición y represión, y se realiza un análisis de la tendencia legislativa y jurisprudencial en Colombia para enfrentar el consumo de las drogas.

Finalmente, en el décimo y onceavo capítulo se expone la propuesta de la presente monografía, comenzando con una descripción de los casos de países como Uruguay, el Estado de Colorado y Washington en Estados Unidos y Holanda, que se presentan como bases de una legalización de drogas. Y terminando con un marco de cómo funcionaría una posible legalización “controlada” de la producción, distribución y venta de marihuana en el país. Adicionándole a la propuesta, la imposición de un tributo tipo impuesto, que una vez recaudado, podría ser invertido en campañas que eduquen sobre los efectos nocivos del consumo de drogas, campañas de prevención, rehabilitación y reinserción social, de acuerdo con el tipo de consumidor al que se dirija.

Después de todo lo anterior, se presentarán las conclusiones surgidas de la investigación.

Debe tenerse en cuenta, que la propuesta de la presente monografía se limita inicialmente a la marihuana, como la droga ilegal que más se consume dentro del país; pero a manera comparativa y académica durante toda la monografía se

presentara información relativa a la cocaína; para que en un futuro, de acuerdo con los resultados que exhiba una posible legalización de la marihuana, se estudie la posibilidad de extender la propuesta.

1. LA INDUSTRIA ILEGAL DE LAS DROGAS: DOS VISIONES SOBRE LOS PRESUPUESTOS QUE CONTRIBUYEN A SU EXISTENCIA Y UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA ILEGAL DE DROGAS

Para poder entrar en el estudio que plantea la presente monografía, se van a describir dos visiones que se han enfocado en determinar que situaciones contribuyen, para que un país se convierta en productor de una droga ilegal. Y una vez expuestas ambas posiciones, se exhibirá la estructura que se conoce sobre el funcionamiento del mercado ilegal, para que este pueda terminar con la oferta de la droga en los mercados. Cuando este trabajo se refiere a la droga, única y exclusivamente se hará referencia a la marihuana como propuesta central de ésta monografía - la cocaína se utilizara a modo comparativo-, como parte de los productos que más se han ofrecido en el mercado ilegal de drogas en Colombia y teniendo en cuenta que en relación con la Cocaína “hoy como ayer, tres países andinos -Bolivia, Colombia y Perú- satisfacen la casi totalidad de la demanda mundial de cocaína (...)” (Polet, 2014, p. 11).

De acuerdo con lo anterior, para aterrizar el tema, se pasarán a enunciar dos visiones sobre los presupuestos que pueden contribuir a la existencia del mercado ilegal.

Una primera visión presenta la estructura ilegal, como todo un sistema que funciona de manera organizada, y que está predispuesto por los intereses de lucro y la consecución de beneficios de cierto grupo de personas que la conforman. Esto quiere decir, las drogas se producen por la rentabilidad que generan.

Sin embargo, otra visión ha señalado, de acuerdo con Thoumi (2005), que aunque la rentabilidad es un presupuesto necesario para embarcarse en alguna actividad, en este caso para la producción de drogas ilícitas, no es condición suficiente para que el mercado se expanda en el país, por tanto, deben existir otras circunstancias en el entorno –aparte de la rentabilidad- que contribuyen a que un país se

convierta en productor de una droga ilegal. Refiriéndose a Colombia, explica Thoumi que los cultivos ilícitos se han desarrollado en zonas donde el Estado ha tenido poca presencia, por tal razón, las personas ubicadas en dichas zonas se han sentido abandonadas por el Estado, adicionalmente, en muchas de estas zonas el Estado ha sido reemplazado por ciertos actores al margen de la ley. Así de acuerdo a esta visión:

La actividad económica ilegal requiere, además de rentabilidad, la existencia de controles débiles tanto estatales como sociales al comportamiento individual. Esto es, una sociedad en la que las leyes del Estado se pueden evadir con facilidad y en la que las normas sociales toleren tal evasión. La existencia de controles sociales y estatales al comportamiento individual hace que las actividades económicas ilegales rentables no tengan lugar en todos los sitios en los que existan recursos naturales, destrezas de la mano de obra, tecnología y capital necesarios para poder desarrollarlas. (Thoumi, 2005, p.31)

Una perspectiva más simplista, que limita el surgimiento o la motivación de desarrollar el mercado ilegal de drogas en un país, a la simple rentabilidad generada por el negocio. Y otra perspectiva que va un poco más allá, y dispone que deben existir otras circunstancias adicionales, para que en un país cierto grupo de sujetos se disponga a consolidar el mercado ilegal de las drogas, dentro de tales circunstancias se puede encontrar el hecho de que algunos países sean más débiles a la hora de aplicar controles para hacer cumplir y valer la ley. Esta última perspectiva explica que “si la rentabilidad fuera condición suficiente, las drogas ilícitas se producirían en todos los países y regiones que tuvieran las condiciones físicas para producirlas.” (Thoumi, 2005, p. 31).

Una vez descritas las dos visiones sobre los factores que contribuyen al surgimiento del narcotráfico, se debe aclarar que cualquier proceso dirigido a la producción de algún producto, requiere de la definición de ciertos presupuestos previos, que concreten la manera como se elaborara y comercializara el mismo, deben entonces tenerse en cuenta ciertos aspectos, tales como el tipo de recursos

que van a ser utilizados, cuál será la inversión que se debe realizar para obtener las mayores ganancias a los menores precios, que tipo de maquinaria o mano de obra es requerida, en fin, un sin número de presupuestos que deben ser definidos para obtener la producción querida.

Por su parte, el mercado ilegal también requiere que se realicen ciertas actividades ilegales para poder terminar con la producción y posterior comercialización del producto elegido. Por tal razón, se deben tener en cuenta aspectos tales como: “obtener productos químicos en mercados negros, desarrollar cultivos ilícitos, establecer producciones manufactureras clandestinas, desarrollar redes criminales de mercadeo para contrabandear y distribuir las drogas, y redes para lavar los ingresos y los activos acumulados de manera ilegal” (Thoumi, 2005, p. 31). Adicionalmente, se debe contar con una estructura organizacional que funcione de manera adecuada, para que el mercado pueda obtener los resultados esperados.

Para exponer cómo funciona estructuralmente el mercado ilegal, se tomara como punto de partida el artículo de revista denominado “Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes” de la Policía Nacional, que explica el mercado de drogas ilícitas como un sistema conformado por cuatro subsistemas, que de acuerdo con lo que se quiere expresar, muestra de manera clara y precisa las facetas que implican la industria ilegal, para terminar con la comercialización del producto dentro del país, y para exportarlo a otros lugares (Cortés & Parra, 2011).

De acuerdo con esta explicación, esta industria estaría definida por la siguiente ilustración:

Ilustración 1. Enfoque sistémico del Narcotráfico conformado por cuatro subsistemas



Fuente: Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes. Recuperado de: http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol53_2/02Narcomenudeo.pdf, p. 46.

De acuerdo con Cortés & Parra (2011), el narcotráfico es analizado como un sistema que implica otros subsistemas denominados: producción, distribución, comercialización y flujo de capital; sistema que no está bajo el monopolio o el control de una sola organización, y por tanto tiende a funcionar como una estructura descentralizada (p. 46-48).

En la ilustración anterior, debe entenderse incluido el lavado de activos como un elemento que compone la inversión en el subsistema flujo de capitales, y no como un elemento que pertenece a una categoría independiente.

Esta estructura, presenta al mercado ilegal como un sistema que tiene como finalidad mantener la unidad y el funcionamiento correcto de todos los engranajes de la misma, reduciéndose costos y maximizándose ganancias. Resaltándose también, que dentro de todas las etapas que implica el sistema, es en el

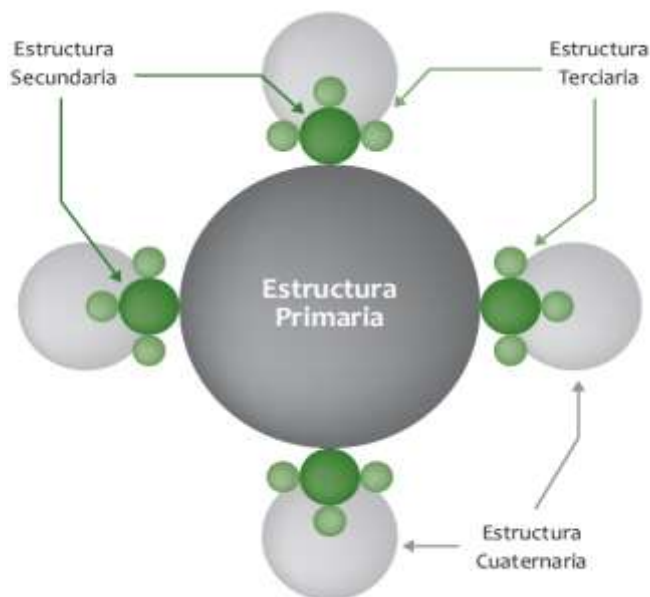
subsistema de la comercialización el momento donde se desarrolla el mercadeo de los estupefacientes, es decir, donde se definen las estrategias adoptadas después de realizar un estudio del entorno, para poder sacar el producto al mercado, con los menores costos y la obtención de mayores ganancias.

Así las cosas, la producción y posterior comercialización de las drogas ilícitas, implica una gran cantidad de artilugios que deben ser tenidos en cuenta, para obtener las ganancias esperadas del negocio y poder evadir los esfuerzos de las autoridades por interrumpir todo el proceso productivo, esto, porque si se desintegra u afecta uno de los elementos que conforman los subsistemas, se terminará afectando todo el mercado ilegal.

Asimismo, dentro de la industria ilegal de drogas también es necesario hacer referencia a la estructura organizacional, como complemento del concepto de sistema, el cual requiere a diferentes grupos de personas intervinientes, que permiten el desarrollo y crecimiento de toda la estructura funcional y por tanto, hacen parte fundamental del correcto funcionamiento de toda la estructura ilegal.

La estructura organizacional se puede ilustrar de la siguiente manera:

Ilustración 2. Estructura organizacional en cadena de asociación



Fuente: Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes. Recuperado de: http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol53_2/02Narcomenudeo.pdf, p. 55.

De acuerdo con Cortés & Parra (2011), en la estructura primaria se encuentra el nivel directivo, asesores contables, financieros y comerciales de la organización del narcotráfico; en la estructura secundaria se encuentran varias subunidades, están los jefes de zona en la cabeza y de ahí se desprende el control del nivel directivo en el ámbito local, regional, nacional o internacional; en la estructura terciaria se encuentran los jefes de comuna y en la estructura cuaternaria se encuentran los jefes de ollas, entendidas como las plazas de vicios donde los consumidores pueden adquirir la droga fácilmente, acogiendo el concepto que se mueve en la ciudad de Medellín, y jibaros, que entregan el producto a compradores o consumidores; de acuerdo con la definición de la Policía Nacional, se entenderá como Jibaro a la Persona que vende los estupefacientes e identifica las necesidades de los compradores (p. 65). Toda esta estructura funciona de manera conectada, y siempre deben existir enlaces entre todos los niveles, que permitan conservar una cohesión de toda la “empresa” ilegal (p. 55-57).

Se presenta la estructura ilegal, como todo un sistema que funciona de manera organizada, y que está predispuesto por los intereses de lucro y la consecución de beneficios de cierto grupo de personas que la conforman.

Sea entonces que el narcotráfico surja por el lucro que promete la actividad ilegal, o por el lucro y los aspectos adicionales, tales como los controles débiles de un país, se trata de una actividad que presupone, para que dicha estructura ilegal pueda funcionar y evadir los controles de las autoridades, la existencia de toda una estructura organizada que actúa en forma de sistema, donde además participan diferentes personajes que contribuyen a que la estructura sea más difícil de dismantelar.

2. SURGIMIENTO DEL NARCOTRÁFICO: HISTORIA RECIENTE DE LA MARIHUANA Y LA COCAÍNA EN EL CASO COLOMBIANO. INICIO DE LAS MAFIAS QUE LIDERARÍAN EL MERCADO ILEGAL

Una vez exhibidas dos visiones que presentan los presupuestos que contribuyen al surgimiento de un mercado ilegal y explicado el funcionamiento estructural de dicho mercado, se pasará a realizar una descripción concreta de la historia reciente que marcó el surgimiento del narcotráfico de marihuana y cocaína en Colombia, y de los inicios de las mafias que lideraban dicho mercado. Lo anterior, porque el narcotráfico es uno de los fenómenos que más violencia, terror y desestabilización institucional ha generado al interior del país; además, de haber creado un impacto cultural muy particular dentro de ciertas esferas de la sociedad.

Se debe comenzar explicando, cómo llega la Marihuana y la Cocaína a convertirse en un producto tan rentable, que terminó motivando a la creación de las mafias dominantes en el mercado negro.

La marihuana comenzó a tener auge a mediados de los años sesenta, pero fue solo hasta los años setenta que adquirió gran importancia, todo esto, gracias al aumento del consumo de estas sustancias en los Estados Unidos; inicialmente eran los contrabandistas estadounidenses quienes buscaban a proveedores en Colombia, pero posteriormente los propios Colombianos, dándose cuenta de los grandes beneficios que el negocio ilegal les podía generar, se encargaron de la producción y posterior exportación de la marihuana a dicho país (Thoumi, 2002, p. 108 y 109).

Pero en los años 70, los Estados Unidos comienzan con la siembra de la marihuana, convirtiéndose a mediados de los 80 en el primer productor de marihuana del mundo; pero esta etapa, coincide también con un cambio en el entorno, esto, debido a que los consumidores comienzan a verse atraídos por otro producto, la cocaína, negocio que comienza a florecer en nuestro territorio, donde

gracias a los beneficios climáticos de Colombia, y a la demanda de los Estados Unidos, el país se convierte en un productor (Colombia Vive 25 años de resistencia, 2012, min: 16:35).

Es claro entonces, que

(...) la industria ilegal colombiana se inició con la marihuana. Esta rama ha sobrevivido, pero su dominio del panorama de las exportaciones fue breve, y no produjo el desarrollo de redes sofisticadas de distribución internacional. El crecimiento de la subsiguiente industria de la cocaína produjo empresas más complejas (Thoumi, 2002, p. 122).

Así, comienzan entonces a florecer las mafias en el territorio de Colombia, y empiezan a apoderarse y a crear todo un negocio ilegal para comenzar a dominar el mercado ilegal, el cual a grandes luces, les genera inmensas ganancias. Se comienza a consolidar una “empresa” donde participan tantas personas, que resulta difícil de dismantelar, y asumen los riesgos y todas las dificultades que puedan encontrarse, debido a que lo que el mercado les ofrece genera muchas utilidades, esto, porque saben que “coronar un cargamento de Cocaína significa varios millones de dólares (...)” (Colombia Vive 25 años de resistencia, 2012, min: 19:20). Comienzan entonces a aparecer figuras tales como el vendedor de drogas, el jibaro o vendedor criollo, las mulas que intentan pasar los cargamentos a los Estados Unidos evadiendo controles y los llamados “mágicos”, entendidos como aquellas personas que pasan de no tener nada a tener de todo muy rápidamente (Colombia Vive 25 años de resistencia, 2012, min: 21:25 y ss.).

Es entonces el narcotráfico, un término que se asimila al surgimiento de las llamadas mafias o carteles de la droga, promotoras de la industria ilegal, la cual “ha sido el motor principal del impresionante incremento de la violencia y la criminalidad en el país. También ha sido crucial en el aumento de la corrupción política y en la puesta en riesgo de muchas instituciones democráticas” (Thoumi, 2002, p. 241).

“A finales de la década de 1960 comenzó a armarse la red de narcotráfico Colombiano y surgía una nueva mafia, la Colombiana, que ingresaba al mundo convulsionado del narcotráfico internacional, hasta entonces dominado por sicilianos, franceses y norteamericanos” (Arango & Child, 1987, p. 129). De manera continua, las mafias colombianas comenzaron a tomar tanta fuerza y a armar un aparataje tan difícil de desarticular, que se convirtieron en unos de los principales productores y exportadores de droga. La dificultad de desarticulación se debía a que las mafias se cuidaron y aun se cuidan, de realizar sus actuaciones generando el mínimo de riesgos posibles, utilizando para esto, una sofisticación estructural y la descentralización como estrategias dirigidas a reducir los riesgos, así, los individuos que hacían parte de estas redes desconocían la estructura y las personas que conformaban la misma (Thoumi, 2002, p. 129), volviéndose por tanto, mucho más difícil romper la cadena articulada estratégicamente por dichas mafias ilegales.

Así, durante esta época los carteles de Medellín y de Cali lucharon a muerte por el control del narcotráfico y de los canales de distribución de la droga, dejando un saldo de víctimas innumerable y desestabilizando la tranquilidad de todo un país.

Los carteles de Medellín y de Cali no se daban tregua, sembrando calles y caminos de explosiones y muertos. La policía, el Ejército y varias de las agencias de inteligencia de Estados Unidos redoblaban sus esfuerzos para frenar la violencia y detener el creciente tráfico de drogas hacia las principales capitales del mundo. (Arango & Child, 1987, p. 140 y 141)

En resumidas cuentas, desde el surgimiento del narcotráfico, estas mafias se han valido de una cantidad de artilugios, para lograr realizar la exportación de la droga a diversos lugares donde la consumen, existieron medios usados, tales como: líneas comerciales, vuelos chárter, vía marítima y correo aéreo internacional (Salazar, 2012); además de ser muy utilizadas las llamadas “mulas”, como

personas por lo general de escasos recursos, que ven en el transporte de drogas a otros países, la solución a sus problemas.

Es así, como surgieron los intereses que fomentaron el nacimiento del narcotráfico y la formación de las mafias ilegales, que se encargaron de liderar y controlar el negocio ilegal en Colombia, valiéndose de distintos mecanismos que permitieran sacar el mayor provecho a la producción y exportación de la droga, pero cuidándose en la creación de una estructura difícil de desarticular, que permitiera la sobrevivencia del negocio.

3. GENERALIDADES DE LAS ALIANZAS NARCOTRÁFICO, GUERRILLA, PARAMILITARES Y ESTADO EN COLOMBIA COMO VINCULOS QUE HAN CONTRIBUIDO A LA PERMANENCIA DEL MERCADO ILEGAL

Este punto ejemplificará ciertas relaciones existentes en el mundo del narcotráfico; una relación entre narcotráfico y guerrilla, entre narcotráfico y paramilitares, pero también hay que enfatizar en la relación narcotráfico y Estado, como vínculos desarrollados para contribuir a la permanencia y la resistencia del mercado ilegal. Guerrilla, Narcotráfico y Estado, como actores que de alguna u otra manera han contribuido en el crecimiento de la industria ilegal.

Se comenzará a explicar la relación narcotráfico con guerrillas y paramilitares; se debe partir de la idea, que no sólo los actores protagonistas de la industria ilegal en Colombia han sido los únicos que se han direccionado a romper la institucionalidad del mismo, también se encuentra el problema de los actores armados al margen de la ley, tales como las guerrillas y paramilitares, quienes también han generado violencia, crímenes y desestabilización en Colombia.

En 1984, cuando fue descubierto el complejo de laboratorios coqueros denominado “Tranquilandia”, en el Caquetá, se comenzó a hablar de los posibles vínculos existentes entre la guerrilla y los narcotraficantes, esto, debido a las personas que señalaban que dicho complejo estaba vigilado por guerrilleros. Las versiones señalaban que los guerrilleros se encargaban de la custodia de los laboratorios y pistas en las selvas y los narcotraficantes a cambio entregaban armamento a los guerrilleros. Posteriormente, en 1986 se comenzó a hablar de la posibilidad de que las FARC fueran dueñas de un laboratorio de cocaína descubierto en Vichada, adicionándose entonces al vínculo anteriormente señalado una nueva variante, la producción de cocaína por parte de guerrilleros (Revista Semana, 1989).

Se ha señalado además, para corroborar el vínculo expuesto anteriormente, que el narcotráfico es uno de los pilares fundamentales que financian a la guerrilla; de acuerdo con esto, Alfredo Rangel, director de la Fundación Seguridad y Democracia, señaló en 2010, haciendo referencia a las fuentes que financian a la guerrilla que “antes la primera fuente de recursos era el narcotráfico, la segunda el secuestro y la tercera la extorsión, ahora el narco sigue siendo la principal fuente, pero el segundo lugar lo ocupa la extorsión y el tercero el secuestro” (Salazar, 2010).

Actualmente, en las negociaciones que se están realizando en la Habana Cuba, entre miembros del gobierno Colombiano y líderes de las FARC, uno de los temas que hace parte de la agenda de negociación es el referente a drogas ilícitas y narcotráfico. Al respecto, alias Iván Márquez, jefe negociador de las FARC, en noviembre de 2013 señaló lo siguiente:

El narcotráfico debe considerarse esencialmente como una empresa capitalista trasnacional de carácter criminal (...) Nos vimos obligados a establecer un régimen de tributación y de regulación a las transacciones realizadas por los campesinos siempre pensando en sus derechos, protegiéndoles a los abusos de los intermediarios y narcotraficantes, sin desatender nuestro propósito político mayor, la toma del poder y la construcción de la nueva Colombia. (...) aspiramos a un país sin coca, a la que se le den usos ilícitos, aspiramos a un país con coca para usos alimenticios, medicinales e industriales (...) (FARC admite que el narcotráfico se ha metido en la guerrilla, 2013).

Adicionalmente la guerrillera Sandra Ramírez, perteneciente al equipo negociador, señaló lo siguiente:

Nosotros cobramos un impuesto, pero no al que la siembra, sino al que viene a comprar el producto. A ese se le cobra un impuesto, así como lo cobramos al comercio, a la cerveza, a la ganadería. Al que viene a comprar lo producido de la coca, se le cobra un impuesto (NTN 24, 2012).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las FARC no aceptan al día de hoy ser productoras de la droga, simplemente relacionan su vínculo con el narcotráfico al cobro de un impuesto, equiparándolo a otros productos; la guerrilla no acepta que se le dé el apelativo de narcotraficantes, según la posición que sostienen, se encargan de ejercer “soberanía” sobre el territorio, actuando como “Estado”, y como tal cobran un impuesto por el producto que se desarrolla en dicho territorio.

De otro lado, durante los 80, surge también la alianza, entre paramilitares y narcotraficantes, cuando las llamadas autodefensas son penetradas por narcotraficantes, estos últimos invierten en las primeras y las utilizan para proteger rutas de salida de la cocaína, luchando además, por expulsar a la guerrilla de la región; iniciándose una época de enorme violencia, donde se realizaron como forma de amedrentamiento, masacres colectivas de poblaciones civiles, como el caso de la masacre de Urabá² (Colombia Vive 25 años de resistencia, 2012, min: 1:16:21).

Una relación que beneficia al narcotráfico, porque aumenta su fuerza de protección y que beneficia concomitantemente a los paramilitares, convirtiéndose ésta en una de sus fuentes de financiamiento. Se debe tener claro, que en principio estos grupos armados fueron denominados autodefensas, y eran legalmente aceptados, de acuerdo con el decreto 3398 de 1965³ que organizó la defensa nacional, que fue adoptado como legislación permanente con la ley 48 de 1968; pero posteriormente, ésta normatividad evidenció “una iniciativa que abrió las puertas a la privatización de la lucha contrainsurgente y a la autonomía

² Sobre las masacres, véase sección masacres en: verdad abierta.com. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/masacres-seccion>

³ Este decreto fue sancionado, con el fin de organizar la defensa nacional; en dicho decreto se define en su artículo 6 a la defensa civil cómo la parte de la defensa nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y bienes del conglomerado social.

clandestina de sectores radicales de las fuerzas armadas” (Dávila citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 136).

Autodefensas, que producto de su desarrollo y crecimiento de mano de los narcotraficantes, y en vista del agravamiento de la violencia que se estaba generando⁴, fueron declaradas ilegales, con la derogación de la ley 48 de 1968, mediante los decretos 813 y 814 de 1989. Lo anterior, porque el paramilitarismo en sus comienzos fue visto como un instrumento estatal, pero posteriormente se convirtió en un instrumento para el narcotráfico.

Es entonces la relación entre narcotráfico y paramilitares “una de las primeras expresiones de la vinculación activa de los narcotraficantes al conflicto armado, ya fuese en su rol de financiadores o en el de artífices de organizaciones armadas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 143).

Finalmente, se debe hacer referencia a la marcada relación entre narcotráfico y Estado, lo anterior porque es evidente que muchas instituciones públicas han sido penetradas por el dinero del narcotráfico, lo que ha aumentado la corrupción política y el clientelismo y ha desestabilizado la institucionalidad de todo un país. Además, debe tenerse en cuenta que el Estado también ha contribuido en el desarrollo y arraigo del narcotráfico en Colombia, por su falta de eficiencia y eficacia a la hora de adoptar medidas para enfrentar la problemática. Todo esto, ha contribuido a la pérdida de legitimidad del poder estatal, debido a que el mismo es visto con desconfianza por una gran cantidad de ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, esta contribución de algunos sujetos o entidades estatales, favorece el desconocimiento de ciertas normas, al respecto señaló Thoumi lo siguiente:

⁴ Las acción que inclinó al gobierno a tomar la decisión de derogar la ley 48 de 1968 fue la “matanza de funcionarios judiciales en La Rochela, Barrancabermeja, región del magdalena medio, el 18 de enero de 1989” (Grupo de memoria histórica, 2013, p. 143.)

(...) El sistema político Colombiano ha sido muy vulnerable a los dineros del narcotráfico y a la relación entre los actores políticos, y la relación entre los actores políticos y la industria ilegal se ha fortalecido a través del tiempo y ha generado relaciones de complicidad entre el gobierno y los criminales que se manifiestan de diversas formas. La más básica, por supuesto, es el nexo entre el dinero del crimen y las funciones del gobierno. La corrupción puede ser sistemática, enfocada hacia funcionarios influyentes claves, líderes de opinión, políticos o legisladores. En este caso el fin es proteger la integridad de la organización criminal y a sus líderes, propender por legislaciones favorables a los intereses criminales y en general, asegurar la existencia de un ambiente amigable para la organización.

A nivel operativo, los funcionarios del gobierno corruptos permiten que las transacciones ilícitas individuales (tales como el procesamiento o embarque de droga) se hagan sin obstáculos. Los funcionarios advierten con tiempo suficiente a sus clientes criminales de las incursiones o investigaciones de parte del gobierno (...) (Thoumi, 1999, p. 28 - 29).

Un fenómeno que ha permeado el sistema político, judicial y económico de Colombia, dejando de lado la institucionalidad del mismo y remarcando el poder que el narcotráfico ha conseguido dentro todo el país. Son muy recordados los escándalos políticos desatados en Colombia, producto de acusaciones que han señalado el aporte de dineros del narcotráfico en ciertas campañas políticas, la denominada narco-política, tal es el caso del ex presidente Ernesto Samper Pizano, acusado de recibir financiación por parte del narcotráfico para su campaña presidencial de 1994⁵.

Adicionalmente, y no retrocediendo muchos años atrás, la campaña presidencial del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, también ha sido salpicada por cuestiones de narcotráfico, esto, debido a que “alias” Don Diego, del cartel del Norte de Valle, alegó haber contribuido a la financiación de su campaña y a la de otros dirigentes

⁵ El Proceso 8000 es el nombre del proceso adelantado contra el ex presidente Ernesto Samper, por la supuesta financiación de su campaña política con dineros del Narcotráfico; uno de los escándalos políticos más recordados en el país, por vincular a un presidente con el narcotráfico. En el año 2010, se decretó la preclusión de la investigación por parte de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes.

políticos (RCN la radio, 2014)⁶. Y así como estos, muchos casos se ventilan a diario en Colombia, que condicionan el poder político de algunos sujetos o instituciones al dinero del narcotráfico.

La parapolítica y la narcopolítica, son dos fenómenos que han involucrado a servidores públicos, tanto a nivel local, regional y nacional, por la existencia de vínculos con grupos paramilitares y narcotraficantes, para la financiación de campañas políticas y la obtención de ciertos beneficios.

Estos pactos evidencian que la imposición de candidatos a todos los cargos y corporaciones de elección popular no tenían como objetivo solo ganar representatividad política sino capturar las funciones de gobierno y estado que tendrían los candidatos que resultaran elegidos. De una parte, al conquistar posiciones locales y regionales podrían ascender más fácilmente a instancias nacionales, como en efecto lo lograron masivamente en el 2002 y 2006. De otro lado, podrían obtener protección e impunidad y por último podrían hacerse a varios negocios públicos y privados que diversificarían sus fuentes de ingresos y, en algunos casos, les permitirían incluso lavar más fácilmente los ingresos de negocios ilícitos (López & Sevillano, 2008, p. 69).

Ya han existido diferentes Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, que condenan a ex senadores, por su relación con grupos paramilitares o narcotraficantes, dentro de estas se pueden mencionar a modo de ejemplo el proceso con radicado n° 32792 de la Sala de Casación Penal del 25 de mayo de 2011⁷, el proceso con radicado n° 27199 de la Sala

⁶ Se debe aclarar, que la Corte Suprema solicitó a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes iniciar investigación, pero al respecto no existe sentencia alguna.

⁷ Este proceso adelantó el juicio en contra del ex senador Luis Humberto Gómez Gallo, acusado de ser autor del delito de concierto para delinquir agravado. En los hechos, se aseguraba que en el año 2001, el ex senador había asistido a tres reuniones celebradas en las que estuvieron presentes el jefe del bloque Tolima de las AUC alias “Elías” y alias “El socio”, en las cuales se propuso asesinar a Pompilio Avendaño, razón por la cual se ofreció la suma de trescientos millones de pesos. Adicionalmente, se señaló que en el año 2004, el ex senador se reunió con el narcotraficante Restrepo Victoria, para recibir una suma de dinero, debido a que recibía pagos del mismo, por pertenecer a su “nomina”. Una vez se adelantó toda la actuación procesal, la Corte Suprema de Justicia, condenó al ex senador a la pena de 108 meses de prisión y multa de 11.000 SMLMV, e inhabilitación para ejercer funciones públicas por el mismo tiempo, por encontrarlo culpable del delito de concierto para promover grupos armados al margen de la ley.

de Casación Penal del 1 de febrero de 2012⁸ y el proceso con radicado n° 28436 de la Sala de Casación Penal del 11 de abril de 2012⁹.

Todo este panorama evidencia cómo el narcotráfico se ha valido de diferentes aliados armados o políticos, que le han permitido el crecimiento del negocio y la disminución de las barreras, dentro de un país que cada día se ve más amenazado en toda su institucionalidad, por un fenómeno capaz de permeear todas las esferas y del cual no se vislumbra su fin prontamente.

⁸ Este proceso adelantó el juicio en contra del ex senador Miguel Pinedo Vidal, acusado de ser autor del delito concierto para delinquir agravado. En los hechos, se asegura que el ex senador se alió con un grupo paramilitar denominado “Autodefensas campesinas del Magdalena y la Guajira”, para obtener su apoyo electoral en los comicios de 1998 y 2002 y ser elegido como congresista. Una vez se adelantó toda la actuación procesal, la Corte Suprema de Justicia condenó al ex senador a la pena de 108 meses de prisión y 11.000 SMLMV de multa, más la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo, por encontrarlo culpable del delito de concierto para promover grupos armados al margen de la ley.

⁹ Este proceso adelantó el juicio en contra del ex senador Javier Cáceres Leal, acusado de ser autor del delito de concierto para delinquir. En los hechos, se afirma que el ex senador buscando contar con un caudal electoral que le permitiera ser reelegido en el año 2006, se reunió con líderes de grupos autodefensas y realizó pactos a favor de candidatos para las elecciones del año 2003. Una vez se adelantó toda la actuación procesal, la Corte Suprema de Justicia condenó al ex senador Javier Cáceres a la pena de 108 meses de prisión e inhabilitación por el mismo término para ejercer derechos y funciones públicas y a la multa de 10.750 SMLMV, por encontrarlo culpable del delito de concierto para promover grupos armados al margen de la ley.

4. RECUENTO DE ALGUNAS POLÍTICAS ANTIDROGA EN COLOMBIA PARA ATACAR LA OFERTA Y TRAFICO DE DROGAS: LA INFLUENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA ANTIDROGA DEL GOBIERNO SANTOS

Sin duda alguna, la mayoría de políticas que han sido adoptadas en Colombia a lo largo de los diferentes gobiernos, para hacerle frente a la problemática de las drogas, han tenido todas un matiz común, esto es, que han ido dirigidas hacia la represión, a través de diferentes métodos que buscan atacar todos los frentes (tanto la producción y el tráfico), y menguarlos llevándolos a su fin mediante estrategias que amenazan o sancionan ciertas conductas y a través de acciones dirigidas a interrumpir cada uno de los eslabones que conforman toda la empresa ilegal.

Este capítulo no pretende realizar una evaluación o examen de las políticas antidrogas dirigidas a reducir la oferta y tráfico de las mismas, pero si intentará presentar inicialmente, la influencia que los Estados Unidos ha tenido en la adopción de políticas nacionales, además, de una visión que explica el porqué de la política prohibicionista liderada por este país, y posteriormente, algunas de las políticas adoptadas para combatir la producción y el tráfico de drogas en Colombia, para terminar presentando la política antidroga liderada por el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos y el cambio de perspectiva que el mismo gobierno ha comenzado a presentar.

4.1 La influencia de los Estados Unidos en la adopción de las políticas antidroga de Colombia. Y una visión del por qué de la política prohibicionista de este país

Previo a explicar la importancia que los Estados Unidos han tenido en la adopción de políticas antidrogas en Colombia; se debe dejar sentado, que dicho país como uno de los que más influencia y autoridad tiene a nivel internacional, y teniendo en

cuenta que es una de las más importantes potencias económicas, genera respeto y mando ante los demás países.

Así, es importante empezar señalando, que desde 1909¹⁰ comenzó la cooperación de los países internacionales en la lucha contra las drogas, con una marcada influencia de los Estados Unidos; en este año, este último país reuniendo a otros países, intentó convencerlos de erradicar el opio en el oriente, buscando quebrantar el monopolio que sobre el opio tenía Inglaterra (Polet, 2014, p. 12). De acuerdo con esto “ya por ese entonces se hacían presentes las principales características del régimen internacional que se impondría en la segunda mitad del siglo XX: orientación prohibicionista, énfasis en la supresión de la oferta, influencia preponderante de los Estados Unidos...” (Polet, 2014, p. 12).

Así, en 1971 durante el gobierno del presidente de los Estados Unidos Richard Nixon, cuando se declara la llamada guerra contra las drogas, viéndose a esta como el enemigo número uno de los Estados Unidos; se crea entonces un plan para atacar el Narcotráfico y reformular políticas tanto a nivel interno como externo (Rodillo, 2011).

Colombia seguramente es percibida como un país que ha dejado que otros ejerzan tanto dominio en el establecimiento de sus políticas, que muchas veces se podría señalar, ha terminado cumpliendo “simples órdenes”.

¹⁰ “Entre 1909 y 1961 se efectuaron varias conferencias internacionales y se firmaron múltiples acuerdos destinados a reforzar un sistema de control internacional sobre ciertas drogas, en especial sobre los derivados del opio. En todo este proceso, Estados Unidos jugó un rol fundamental como dinamizador de la realización de las conferencias y la suscripción de los tratados” (Uprimny, et al, 2013, p. 32). Se debe tener claro, que en 1961 se firma la Convención Única de Estupefacientes, siendo el documento internacional más importante, que evidencia la tendencia hacia las drogas

De acuerdo con esto, “por décadas ha sido un aliado incondicional de Estados Unidos y ha implementado las políticas prohibicionistas dictadas por Washington (...)” (Campero et al; 2013, p. 10). Sacando a relucir:

(...) un modelo prohibicionista dominante impulsado por Estados Unidos, que busca eliminar el consumo de algunas sustancias consideradas dañinas o moralmente peligrosas. Aquí se asume que el Estado tiene el derecho a imponer a los ciudadanos los estándares de salud, o, incluso, de virtud (...) Por ello, para suprimir o reducir al máximo la oferta de drogas, se prohíbe su cultivo, producción y comercio, lo que las hace costosas y difíciles de conseguir (Campero et al; 2013, p. 10).

Políticas influenciadas por Estados Unidos, que han ido dirigidas estratégicamente a atacar la oferta de manera puntual, las cuales se pensaban planteando como hipótesis que “una mayor represión de la oferta generaría un alza tal en el precio de la cocaína que haría disminuir el consumo” (Arango & Child, 1987, p. 65); pero posteriormente se podrá corroborar por medio de cifras, que la anterior hipótesis no se ha cumplido en lo absoluto, y que el problema se tiene que analizar desde una perspectiva más profunda a una simple analogía de aumento del precio y reducción del consumo; esto porque existen circunstancias tales como la adicción¹¹ que genera las drogas, que permiten que la industria siga percibiendo ganancias independientemente de la variación de los precios en el mercado.

Así, es evidente como la influencia y la presión de los Estados Unidos ha hecho mella no sólo en Colombia sino en América Latina y en el mundo, a la hora de establecer qué tipo de políticas se deberían poner en práctica para hacerle frente a la problemática derivada de las drogas ilícitas, concentrándose así los diferentes gobiernos Colombianos, en ver el problema como un ataque a la institucionalidad del país, y dirigiendo la mayoría de estrategias hacia el combate del narcotráfico o

¹¹ “Consumo repetido de una o varias sustancias psicoactivas, hasta el punto de que el consumidor (denominado adicto) se intoxica periódicamente o de forma continua, muestra un deseo compulsivo de consumir la sustancia (o las sustancias) preferida, tiene una enorme dificultad para interrumpir voluntariamente o modificar el consumo de la sustancia y se muestra decidido a obtener sustancias psicoactivas por cualquier medio” (OMS, 1994, p. 13).

de las mafias ilegales, y dejando en un segundo plano el problema social de dependencia, que el consumo ha generado en la sociedad.

Aquí, es indudable que se debe hacer mención al método de la “certificación”, usado por los Estados Unidos, como una forma de ejercer presión en la adopción de políticas antidrogas de los demás países, para que coordinaran sus políticas con las políticas definidas e implementadas por los Estados Unidos; un proceso que “establece una clasificación anual de los países en función del respeto de sus obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales antidrogas”.

Hasta hace poco, las ventajas de una política nacional independiente en ese campo eran escasas frente al costo de desviarse del consenso prohibicionista, en términos de reputación y de buenas relaciones con los Estados Unidos (Polet, 2014, p. 12), pudiendo entonces el presidente establecer si certifica o descertifica¹² a un país, teniendo como consecuencia el país clasificado como descertificado, la pérdida de cierto apoyo¹³ por parte de la gran potencia.

Finalmente, es necesario además, hacer mención a la visión que se ha tenido de las políticas antidrogas direccionadas por los Estados Unidos, cómo una forma de distraer a los demás países, y una manera para seguir beneficiándose de los ingresos generados por el negocio de la prohibición de las drogas. Aquí se hará referencia a lo que ha señalado el periodista Antonio Caballero al respecto, quien explica, que fueron los Estados Unidos quienes esparcieron el hábito del consumo de drogas en todo el mundo y fueron los mismos Estados Unidos, desde el gobierno del presidente Richard Nixon, quienes prohibieron ese consumo —que

¹² Se debe recordar la descertificación de Colombia por parte de los Estados Unidos durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), por no favorecer las políticas antidrogas estadounidenses.

¹³ El presidente puede descertificar a los países que a su juicio, no han cooperado completamente en esa lucha, y, (...), decidir si les aplicaba cualquiera de las siguientes sanciones: suspender la asistencia bilateral —salvo la humanitaria o la relacionada con el narcotráfico—, denegar automáticamente préstamos de bancos multilaterales y castigar el comercio con un aumento de aranceles o la exclusión de exenciones. (Storrs, 2005, citado en Ramirez & Youngers, 2011, p. 25)

ellos mismo influenciaron- en todo el mundo, convirtiendo así el negocio de las drogas en el más rentable (Caballero, 2012). Todo se explica, porque aunque algunas de las ganancias que genera el negocio se quedan en los carteles de drogas, el grueso del dinero termina en los bancos Estadounidenses. Sumándole además, que son los Estados Unidos, quienes venden las armas, los fumigantes que deben comprar los gobiernos para erradicar cultivos ilícitos, los aviones usados en las erradicaciones, y las empresas que alquilan los pilotos de dichos aviones. Además, se debe tener en cuenta que en Estados Unidos se promueve una política prohibicionista y de tolerancia cero frente a las drogas, pero a la hora de sancionar internamente se castiga, de la cadena de drogas, a los pequeños traficantes afroamericanos. Al respecto en el reporte presentado por la Human Rights Watch, en enero de 2014, sobre Estados Unidos, se señaló que:

Los blancos, los afroamericanos y los latinos tienen niveles comparables de consumo de drogas, pero la tasa de detención, enjuiciamiento y encarcelamiento por delitos relacionados con las drogas son enormemente diferentes. Por ejemplo, es casi cuatro veces más probable que los afroamericanos sean arrestados por posesión de marihuana que los blancos, a pesar de que sus tasas de consumo de marihuana son más o menos equivalentes. Si bien representan solo 13 por ciento de la población de EE.UU., los afroamericanos conforman el 41 por ciento de los presos estatales, y el 44 por ciento de los presos federales cumpliendo una sentencia por delitos de drogas (Human Rights Watch, 2014, p. 3).

Refleja todo lo anterior una influencia muy fuerte por parte de los Estados Unidos, en la adopción de la política antidroga en Colombia, ya sea porque en verdad quiera acabar con el “flagelo” de las drogas, o porque se benefician con su prohibición, lo cierto es que se están teniendo en últimas que “cumplir” los caprichos de un país que no vive directamente las dificultades de seguridad, de violencia, de salubridad y de dependencia que se vive de manera interna en Colombia, derivada de la problemática de las drogas.

4.2 Recuento de algunas políticas antidroga adoptadas en Colombia como forma de atacar la oferta y el tráfico de drogas: partiendo del Plan Colombia

En este punto, se expresaran las políticas que más se han usado en Colombia para atacar el narcotráfico, centradas principalmente en el ataque a la oferta de las drogas ilícitas en el mercado, buscando por medio de ciertos instrumentos afectar de manera considerable la oferta, y terminar por tanto, afectando el tráfico de las mismas.

Sería indebido no comenzar hablando del Plan Colombia¹⁴, emprendido en el año 1999, durante el Gobierno del Presidente Andrés Pastrana Arango, como una estrategia de cooperación para enfrentar el problema de las drogas; es importante resaltar que dicho plan incluye aportes económicos por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

De acuerdo con lo anterior, los objetivos planteados por el plan Colombia, eran los siguientes:

¹⁴ El consecutivo del Plan Colombia durante el Gobierno de Andrés Pastrana, es el Plan Patriota durante el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Ilustración 3. Objetivos del plan Colombia por componentes

Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado	Reactivación económica y social	Fortalecimiento institucional	Desmovilización, desarme y reintegración
<ul style="list-style-type: none"> a) Reducir en 50% el cultivo de narcóticos en el territorio colombiano. b) Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo, y proteger a la ciudadanía. c) Modernizar el sector seguridad y defensa. d) Asegurar el entrenamiento de la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD. HH. y el respeto al DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social. b) Ampliar las preferencias arancelarias, como elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico y favorecer la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio que amplíe las posibilidades de empleo. c) Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo regional. d) Diseñar y poner en marcha la Red de Apoyo Social (RAS). 	<ul style="list-style-type: none"> a) Proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico (inversión focalizada en regiones y poblaciones vulnerables). b) Fortalecer y modernizar el servicio de justicia y reducir la impunidad. c) Fortalecer la capacidad del Estado y la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoyar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley (GAML). b) Buscar la activa participación de la comunidad internacional en todas las etapas del proceso.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS).

(2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. p. 11. Recuperado de:

https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

El plan se centraba en la creación de estrategias para reducir la producción y el tráfico de drogas desde Colombia, con un aporte de dinero proveniente de los Estados Unidos, el cual de acuerdo con las cifras presentadas por el Departamento Nacional de Planeación, entre los años 2000 y 2008, ascendía a 472 millones de dólares por año. Mientras que la inversión aproximada del gobierno Colombiano ha sido de 812 millones por año (Mejía, 2011, p. 70).

Este plan se centra en 4 componentes: el primero, denominado lucha contra el problema mundial de las drogas, tenía como finalidad:

(...) reducir el cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas, así como la infraestructura que le sirve de soporte, y frenar la violencia generada por el crimen organizado, el gobierno nacional inicio un importante proceso de fortalecimiento de la fuerza pública, principalmente de la modernización, reestructuración, profesionalización y capacitación de sus miembros en DD.HH (Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), 2006, p. 12).

El segundo, denominado reactivación económica y social, tenía como finalidad conseguir una tasa de crecimiento en el país, que contribuyera con la reducción de la tasa de desempleo. En cuanto a la reactivación social, se pretendía poner en marcha una Red de Apoyo Social (RAS), “para mitigar el impacto de la recesión económica sobre la población más pobre, así como la extensión de los beneficios otorgados por la Ley de Preferencias Arancelarias Andina” (Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), 2006, p. 29 y 30).

El tercer enfoque, denominado fortalecimiento institucional, pretendía la inversión y el apoyo a la población más vulnerable del país, afectada por la violencia y el narcotráfico, fortalecimiento de la maquinaria Estatal para la protección de los DD.HH y el respeto del DIH, y la inversión en el mejoramiento del sector de la justicia, para garantizar el fácil acceso a la misma. Por último, el cuarto enfoque denominado desmovilización, desarme y reintegración, pensando en la consecución de la paz, pretendía que las personas pertenecientes a las GAML se reintegraran socialmente.

Para conseguir los anteriores objetivos, centrándose este aparte en el primer enfoque del plan Colombia, denominado “Lucha contra el problema mundial de las drogas”, se han adoptado en Colombia distintas políticas que buscan menguar el

impacto que las drogas han generado en el país y en los países a los cuales se exporta la misma.

Estas políticas se pueden dividir en dos grandes apartes, las primeras que se enfocan en reducir la oferta de las drogas, dentro de las cuales se pueden mencionar la erradicación de cultivos ilícitos –ya sea erradicación manual o aérea- sustitución de cultivos ilícitos, destrucción de laboratorios de cocaína, y las políticas que promueven el desarrollo alternativo, con el desarrollo de programas tales, como familias guardabosques¹⁵. En este punto, el desarrollo de la monografía se centrará en describir la erradicación de cultivos ilícitos, cómo la estrategia “reina” destinada a la reducción de la oferta.

Y las segundas, donde se encuentran las políticas dirigidas a interrumpir la exportación de la droga, tales como la interdicción del tráfico y la producción mediante la incautación de la misma.

Dentro de este conjunto de medidas adoptadas por Colombia, siguiendo siempre las directrices de los Estados Unidos como se explicó anteriormente, también se evidencia un matiz de represión y de direccionamiento hacia la prohibición, el castigo y la sanción de las distintas actividades relacionadas con las drogas; ampliándose el catálogo de tipos penales, y reduciéndose los beneficios penales para las personas que cometieran delitos relacionados con drogas; tema que se desarrollará en un capítulo posterior.

La erradicación de los cultivos ilícitos, mediante aspersiones aéreas, es un método utilizado para reducir la cantidad de hectáreas sembradas dentro del territorio

¹⁵ Se trata de un proyecto de desarrollo alternativo, donde se busca generar un bienestar a las familias campesinas, realizando un desarrollo de cultivos alternativos a los cultivos ilícitos; y así permitiéndole a estas familias la siembra y el cultivo de productos legales que también sean rentables para ellos.

nacional; erradicación que se ha realizado utilizando el herbicida¹⁶ denominado “Glifosato”, como la estrategia reina más utilizada en el país. Al respecto, en septiembre de 2003, en el Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato (PECIG), se señaló lo siguiente:

La eliminación de los cultivos ilícitos en Colombia se justifica para frenar el efecto negativo relacionado con la producción y tráfico de estupefacientes, los perjuicios por deterioro ambiental y la introducción de nuevas especies vegetales destinadas a la extracción de sustancias psicoactivas. Hay varios métodos de erradicación disponibles (manual, mecánico, por quema, biológico y químico), pero por la ubicación de los lotes de cultivo, las características del paisaje, la de oposición de los cultivadores de plantas con fines ilícitos y grupos armados al margen de la ley, hace que la estrategia más eficiente y menos peligrosa, sea la aspersión aérea con herbicidas. En este mismo programa, además se establecían medidas ambientales a tener en cuenta, para causar el menor impacto posible (Ministerio de Justicia, 2003, p. 5).

Sin embargo, esta forma de atacar los cultivos ilícitos de droga, ha generado efectos nocivos para la comunidad vecina a los lugares de las aspersiones; tesis ratificada por la Sección Tercera –Subsección B- del Consejo de Estado, cuando el pasado 20 de febrero de 2014 condenó a la Nación –en cabeza del Ministerio defensa y la Policía Nacional (dirección antinarcóticos)- por los daños que sufrieron los cultivos de lulo que un campesino poseía, cuando se estaban erradicando cultivos ilícitos, mediante aspersiones aéreas en enero de 1999¹⁷.

¹⁶ El herbicida es un tipo de pesticida usado para matar plantas no deseadas. En agricultura los herbicidas selectivos matan a objetivos específicos, dejando el cultivo deseado relativamente ileso. Algunos de estos actúan interfiriendo con el crecimiento de la hierba y con frecuencia son “imitaciones” de las hormonas de las plantas (Ecología, 2011).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera, subsección B. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Rad. 41-001-23-31-000-2000-02956-01 (29028). 20 de febrero de 2014. En dicha sentencia se decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Luis Eli medina contra la decisión de primera instancia, que denegó las suplicas de la demanda. En dicha demanda, se solicita el pago de perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales que se produjeron sobre el cultivo de lulo -2HAS- por la fumigación de cultivos ilícitos ubicados en cercanías de su predio en la vía Algeciras- Balsillas, vereda Toscana, Departamento de Huila. Finalmente, el Consejo de Estado revoca la decisión del tribunal y en su lugar declara patrimonialmente responsable a la Nación –ministerio de defensa y policía nacional- y condena por los perjuicios materiales. Además de establecerse unas medidas de no repetición que deben ser adoptadas.

En dicha sentencia, el Consejo de Estado ordena al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional, tener en cuenta lo siguiente:

(...) identificar y delimitar geográficamente ex ante las áreas de cultivos ilícitos y los linderos del predio, y las zonas excluidas, con el fin de que se tome las medidas técnicas (...).

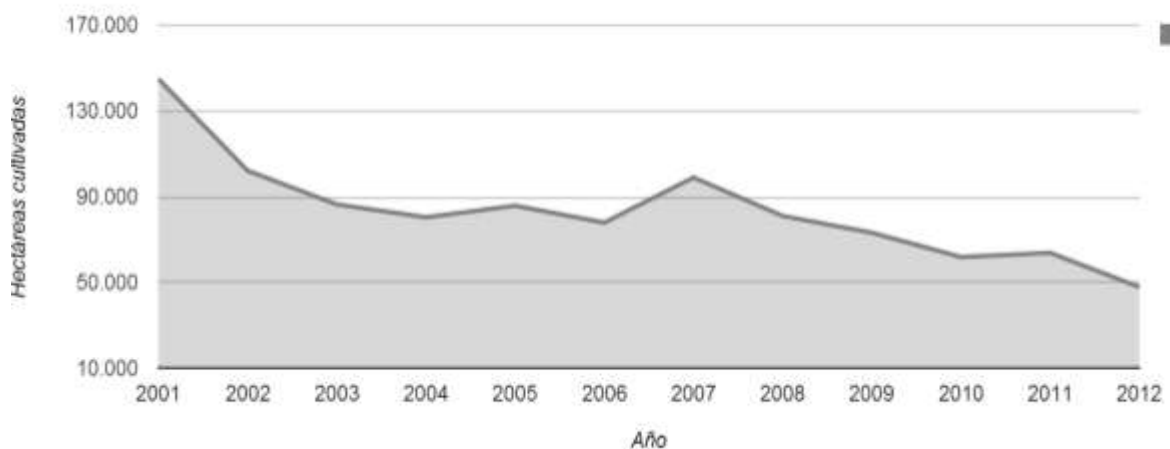
Se ordena, con fines preventivos, a la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, como ente ejecutor del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato –PECIG, ejecute el programa a su cargo, con observancia del Plan de Manejo Ambiental aprobado por la Resolución n°. 1054 del 30 de septiembre de 2003 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...)

Finalmente se exhorta al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución estipulado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, examine a posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general (Consejo de Estado, 2014).

Al respecto de la exhortación que realizó el Consejo de Estado al Gobierno Nacional, para examinar la utilización de diferentes alternativas de erradicación, no se conoce manifestación alguna del Gobierno, que exhiba las intenciones de acoger lo señalado por el Consejo.

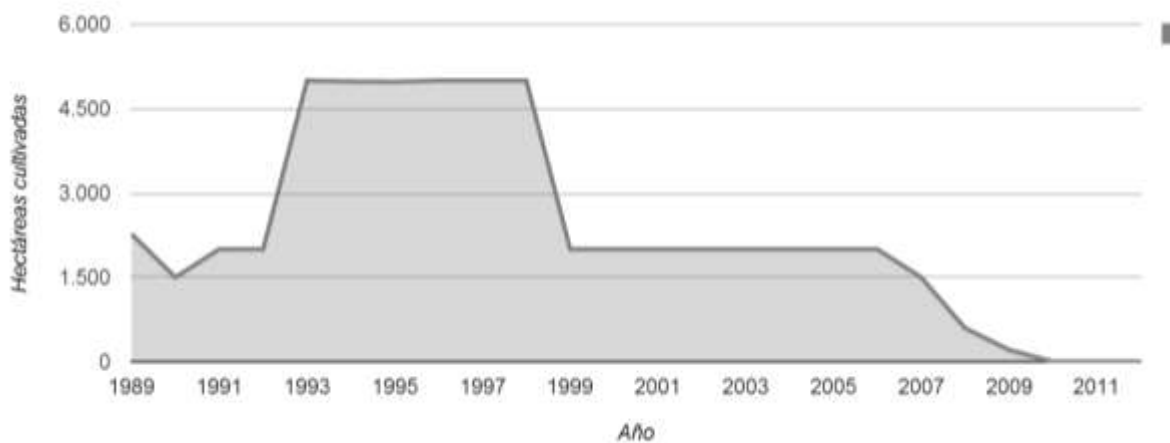
La utilización de estrategias como la anterior, han servido en principio, para reducir las hectáreas de cultivos ilícitos. Las siguientes gráficas presentan la fluctuación entre el año 2001 y el año 2012 de los cultivos de coca, y la fluctuación entre el año 1989 y el año 2011 de los cultivos de marihuana:

Ilustración 4. Cultivo de coca en Colombia 2001-2012



Fuente: UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia. Cultivos ilícitos. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/OFERTA-DE-DROGAS/Cultivos>

Ilustración 5. Cultivo de marihuana en Colombia 1989-2011



Fuente: UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia. Cultivos ilícitos. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/OFERTA-DE-DROGAS/Cultivos>

En las anteriores gráficas, se puede observar una tendencia a la reducción de los cultivos ilícitos, tendencia que se ha incrementado en los últimos periodos.

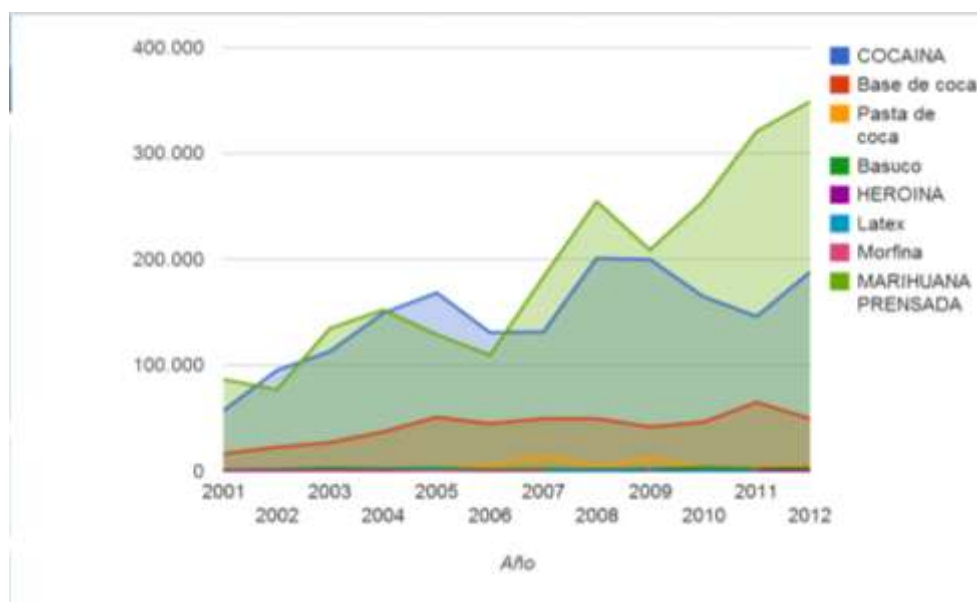
No solamente se pretende la reducción del área cultivada, sino que también se direccionan las políticas a dismantelar los laboratorios donde se procesa la droga, por tal razón, “un total de 2.401 infraestructuras de extracción y producción ilegales fueron destruidas en 2011 y 2.356 en 2012, de éstas 201 corresponden a laboratorios de clorhidrato de cocaína o cristalizaderos en 2011 y 246 en 2012” (Observatorio de Drogas de Colombia [O.D.C], s.f)

En cuanto a las políticas que buscan reducir la oferta de drogas, también se encuentran aquellas direccionadas a plantear un desarrollo alternativo, desarrollo que se ha ejecutado mediante estrategias tales como el programa de familias guardabosques (PFGB), estrategia centrada en la erradicación manual voluntaria de los cultivos ilícitos; el programa proyectos productivos (PPP), que “trabaja conjuntamente con organizaciones comunitarias en el fortalecimiento, implementación y/o apalancamiento de las líneas productivas priorizadas en cada uno de los municipios, por medio de diversos instrumentos de generación de ingresos” (Observatorio de drogas de Colombia [O.D.C] (a) s.f). La estrategia de post erradicación y contención en 2012, que tiene como finalidad beneficiar las zonas afectadas por los cultivos ilícitos; y el programa de respuesta rápida (PRR),

(...) que opera bajo tres modalidades: i) asistencia comunitaria, que brinda asistencia de emergencia a poblaciones para la transición y construcción de confianza, ii) generación de ingresos, que apoya el desarrollo de proyectos que generan productividad y seguridad alimentaria en el corto, mediano y largo plazo para la comunidad, y iii) obras de infraestructura, que apoya la construcción de obras sociales de interés colectivo (...) (Observatorio de drogas de Colombia [O.D.C] (a) s.f).

En cuanto a las políticas que pretenden interrumpir la salida de droga del país, se encuentra principalmente la interdicción al tráfico y a la distribución, incautándose la droga antes de que llegue a sus lugares de destino; frente a esta política se encuentran las siguientes cifras entre el año 2001 y 2012:

Ilustración 6. Incautaciones de droga 2001-2012



Fuente: UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia. Incautaciones. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA-DE-DROGAS/Reduci%C3%B3n-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-control-e-interdicci%C3%B3n/Incautaciones>

En la anterior gráfica, se puede observar una tendencia creciente hacia la incautación de droga en los diferentes periodos, tendencia que frente a la marihuana, en el periodo comprendido entre el año 2010 y 2012 tuvo una pendiente constante de crecimiento.

Adicionalmente, no solo se incauta la droga antes de que llegue a sus lugares de destino, como se mencionó anteriormente, sino que también se incautan las sustancias químicas utilizadas para la producción de la misma.

De manera general entonces, son estas algunas de las medidas que más se han utilizado en Colombia, para hacerle frente al problema del Narcotráfico, políticas dirigidas principalmente a atacar la oferta de las drogas en el mercado, para así reducir el tráfico de las mismas.

4.3 Política antidroga gobierno Juan Manuel Santos (2010-2014): un cambio de perspectiva a futuro

Después de haber realizado un breve recuento sobre las políticas adoptadas en Colombia, como una forma de atacar la oferta de las drogas ilícitas en el mercado ilegal y el tráfico de las mismas, se pasará a realizar un repaso sobre las políticas específicas, adoptadas por el gobierno actual de presidente Juan Manuel Santos, buscando descubrir hacia donde se han direccionado las estrategias asumidas y que finalidad han querido lograr. Además exhibir el cambio de actitud que el gobierno ha tenido, y que ha llevado a una transición de pensamientos.

Se comenzará realizando un análisis de la ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en éste, se puede encontrar en el artículo 3º, definido cómo uno de los 3 ejes principales “una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia”. Aquí, se encuentra enmarcada la estrategia de la lucha contra el narcotráfico. De manera más concreta, en el Capítulo 4º, se encuentra desarrollado el tema de “Consolidación de la paz”.

Así, en el artículo 189º se realiza la remisión de inventario de bienes inmuebles incautados y extinguidos; en dicho artículo se señala que corresponde a la Dirección Nacional de Estupefacientes remitir a la entidad encargada de la restitución de predios despojados el inventario de los bienes inmuebles rurales que queden a su disposición, para que la entidad certifique si estos han sido objeto de despojo u abandono forzado.

En el artículo 195º, se establece el fortalecimiento de la consolidación territorial, donde se señala que será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional la dirección de esta política.

Y en el artículo 196º, a su vez, se define la coordinación para combatir el crimen organizado, donde se establece que se coordinaran programas para el fortalecimiento de la justicia especializada con el fin de mejorar su capacidad de gestión frente a fenómenos de criminalidad organizada.

Dentro de estos artículos, que de manera muy general establecen estrategias para consolidar una paz en todo el territorio, están enmarcadas las acciones para afrontar el problema derivado de las drogas ilícitas, tal como lo ratifica el Presidente Juan Manuel Santos, en cada uno de sus informes al Congreso.

De acuerdo con esto, se presentaran los enfoques que en materia de drogas ha presentado el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso, en 2011, 2012 y 2013, informes que se han adoptado como política antidroga.

En el informe del año 2011, en el capítulo 4º sobre consolidación de la paz, se define que las acciones del gobierno durante este año, estuvieron enfocadas en lo siguiente:

- Disminución de la resiembra y al sostenimiento simultaneo de escuadrones móviles de erradicación en las zonas más críticas.
- Asignación de tierras y financiación de proyectos de desarrollo alternativo a comunidades involucradas con esta actividad ilegal.
- Interdicción y destrucción de la infraestructura para la producción y almacenamiento de drogas ilícitas, además de interceptación de medios de transporte y rutas.
- Identificación y judicialización de las redes criminales (Santos, 2011, p. 83-85).

Por su parte, en el informe del año 2012 en el capítulo 4º sobre consolidación de la paz, se establece que las estrategias adoptadas durante dicho años fueron:

- Implementación de un nuevo plan de Guerra denominado Espada de Honor. Plan que consiste en una vocación ofensiva, conjunta u focalizada geográficamente para debilitar los grupos armados al margen de la ley (GAML).
- Intensificación de acciones de inteligencia para desarticular las organizaciones dedicadas a la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas en el país.
- Erradicación, interdicción de rutas e incautación de cocaína.
- Destrucción de instalaciones de infraestructura para producción de drogas.
- Incautación de embarcaciones y aeronaves utilizadas por el narcotráfico.
- Intensificación de la lucha contra las Bacrim¹⁸.
- Iniciativas para desarticular los GAML (FARC Y ELN). (Santos, 2012, p. 113-117)

Finalmente, en el último informe del año 2013, las estrategias asumidas para enfrentar el narcotráfico fueron:

- Intensificación de estrategias para cerrar espacios a las GALM y a las Bacrim.
- Lucha contra la producción de drogas ilícitas.
- Operaciones por tierra, mar y aire, para cortar las rutas de salida de la droga antes de que llegue a mercados nacionales e internacionales.
- Intensificación de esfuerzos para detectar la fabricación y uso de medios de transporte de la droga.
- Fortalecimiento de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de Estado. (Santos, 2013, p. 126-129)

¹⁸ Las Bacrim son “grupos de crimen organizados especializados en el narcotráfico y que participan en actividades delictivas como homicidios, extorsiones y tráfico de armas”. (Santos, 2012, p. 116). Se debe tener en cuenta, que estos grupos tienen antecedentes paramilitares; ya que los mismos se conformaron, después del proceso de paz realizado durante el Gobierno del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en cada uno de los informes, se presentan cifras exactas sobre cada uno de los avances que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, considera ha tenido, en cada uno de estos periodos.

De acuerdo con todo lo expresado anteriormente, se evidencia un común denominador de políticas dirigidas a atacar la oferta de las drogas, y otras dirigidas a atacar el tráfico de las mismas.

En los últimos años ha existido una reducción considerable del cultivo de coca en el país; así por ejemplo, de acuerdo con los estudios de la Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito sobre el monitoreo de cultivos de coca en 2012, se presentó una reducción del 25% de los cultivos, entre 2011 y 2012, pasando de un área cultivada de 64.000 has a un área cultivada de 48.000 has. (2013, p. 7).

Lo anterior, muestra la estrategia del Gobierno del presidente Santos, dirigida a presentar de manera exitosa la reducción anual que durante cada uno de sus años de Gobierno, han tenido los cultivos en el país; así entre 1999 y 2013 la fluctuación de los cultivos de coca en las diferentes regiones, se ha comportado de la siguiente manera:

Ilustración 7. Cultivos de coca 1999-2012

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AMAZONAS	TOTAL			532,2	784,2	625,3	783,0	897,0	692,0	541,0	836,0	278,0	338,0	122,0	98,0
ANTIOQUIA	TOTAL	3.643,9	2.546,9	3.171,0	3.029,0	4.264,7	5.165,0	6.414,0	6.156,0	8.157,0	6.096,0	4.553,0	5.354,0	3.105,0	2.725,0
ARAUCA	TOTAL		978,4	2.749,0	2.214,1	538,0	1.552,0	1.883,0	1.306,0	2.116,0	447,0	417,0	247,0	133,0	82,0
BOLÍVAR	TOTAL	5.897,0	5.960,1	4.824,0	2.734,5	4.471,1	3.401,1	3.670,0	2.382,0	5.632,0	5.847,0	4.777,0	3.324,0	2.207,0	1.968,0
BOYACÁ	TOTAL		322,3	245,0	118,2	594,0	359,1	342,0	441,0	79,0	197,0	183,0	105,0	94,0	10,0
CALDAS	TOTAL					53,7	358,1	189,5	461,0	56,0	187,0	167,0	45,0	45,0	16,0
CAQUETÁ	TOTAL	23.718,0	26.603,3	14.516,0	8.411,8	7.230,0	6.500,0	4.988,0	4.967,0	6.318,0	4.303,0	3.759,0	2.578,0	3.327,0	3.694,0
CAUCA	TOTAL	6.291,3	4.575,6	3.139,0	2.120,4	1.443,0	1.265,3	2.705,0	2.105,0	4.168,0	5.422,0	6.144,0	5.908,0	6.066,0	4.327,0
CESAR	TOTAL		778,7								5,0				12,0
CHOCÓ	TOTAL		250,0	354,0		453,6	323,3	1.024,9	816,0	1.080,0	2.794,0	1.666,0	3.158,0	2.511,0	3.429,0
CÓRDOBA	TOTAL	1.920,7	116,7	652,0	385,4	837,7	1.535,0	3.136,0	1.216,0	1.858,0	1.710,0	2.781,0	3.889,0	1.088,0	1.046,0
CUNDINAMARCA	TOTAL		65,8	22,0	57,0	56,9	72,0	56,0	120,0	131,0	12,0		32,0	18,0	
GUAINÍA	TOTAL		853,0	1.318,0	748,7	726,0	721,3	752,0	753,0	623,0	625,0	538,0	446,0	318,0	301,0
GUAVIARE	TOTAL	28.435,0	17.619,1	25.553,0	27.380,8	16.163,	9.770,0	8.658,0	9.477,0	9.299,0	6.629,0	8.324,0	5.701,0	6.839,0	3.850,0

	L					0									
LA GUAJIRA	TOTAL		321,8	385,0	354,2	275,5	556,0	329,0	166,0	87,0	160,0	163,0	134,0	16,0	10,0
MAGDALENA	TOTAL	521,0	200,5	480,0	644,2	484,1	706,0	213,0	271,0	278,0	391,0	152,0	121,0	46,0	37,0
META	TOTAL	11.384,0	11.123,3	11.425,0	9.221,6	12.814,4	18.740,0	17.305,0	11.063,0	10.386,0	5.525,0	4.295,0	3.008,0	3.039,0	2.699,0
N. DE SANTANDER	TOTAL	15.038,9	6.279,9	9.145,0	8.041,5	4.471,1	3.056,0	844,0	488,0	1.946,0	2.886,0	2.713,0	1.889,0	3.490,0	4.515,0
NARIÑO	TOTAL	3.959,3	9.343,4	7.494,0	15.131,2	17.627,6	14.155,2	13.875,0	15.607,0	20.259,0	19.612,0	16.427,0	15.951,0	17.231,0	10.733,0
PUTUMAYO	TOTAL	58.297,0	66.022,4	47.120,0	13.725,8	7.559,0	4.386,4	8.963,0	12.253,0	14.813,0	9.658,0	5.317,0	4.785,0	9.952,0	6.148,0
SANTANDER	TOTAL		2.825,8	415,0	462,6	631,7	1.124,6	981,0	866,0	1.325,0	1.791,0	953,0	673,0	595,0	110,0
VALLE DEL CAUCA	TOTAL		75,9	184,0	110,9	37,0	45,0	28,0	281,0	453,0	2.089,0	929,0	665,0	981,0	482,0
VAUPÉS	TOTAL	1.014,0	1.492,7	1.918,0	1.485,4	1.156,8	1.083,7	671,0	460,0	307,0	557,0	351,0	721,0	277,0	254,0
VICHADA	TOTAL		4.934,7	9.166,0	4.909,6	3.818,0	4.692,0	7.826,0	5.523,0	7.218,0	3.174,0	3.140,0	2.743,0	2.264,0	1.242,0
TOTAL		160.120,1	163.290,0	144.807,2	102.070,9	86.332,3	80.350,0	85.750,4	77.870,0	97.130,0	80.953,0	68.027,0	61.815,0	63.764,0	47.788,0

Fuente: UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Reporte de cultivos ilícitos 1999-2012. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/MAPAS-Y-REPORTES/Reportes/Reporte-de-cultivos-il%C3%ADcitos>

Se evidencia en la anterior tabla, que entre el año 2011 y 2012, se ha presentado la mayor reducción de cultivos ilícitos en la historia de Colombia. Frente a los cultivos de marihuana no fue posible conseguir una gráfica oficial que presentara la fluctuación en un amplio periodo de tiempo.

Adicionalmente a las políticas dirigidas a reducir al mínimo la cantidad de drogas ilícitas ofrecidas en el mercado ilegal, se han destacados mecanismo de política criminal, dirigidos a prohibir y penalizar ciertas conductas relacionadas con estupefacientes, definiéndose tipos penales en la ley 599 de 2000, y modificándose los mismos, con una carácter cada vez más amplio, incluyéndose más conductas y reduciéndose beneficios, acorde con la política criminal del Gobierno de la época, que al día de hoy se mantiene. Del tema se tratara en un capitulo posterior.

En relación con el consumo de drogas, el Gobierno del Presidente Santos, se planteó como retos en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “consolidar la Política Nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas como política de Estado y sus planes operativos del orden nacional y territorial con compromiso intersectorial; y el sistema de atención integral al consumo de sustancias psicoactivas” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 380). En relación con estos propósitos, en el año 2012, se sancionó la ley 1566 de 2012, la cual dicta normas que buscan garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas, reconociéndose que el consumo es un problema de salud pública y por tanto la adicción se tratara como una enfermedad que requiere atención.

Finalmente, es muy importante destacar que en la actualidad la percepción del Gobierno Santos ha ido cambiando de dirección, lentamente y de manera insegura, pero se han comenzado a plantear nuevas ideas frente a las medidas a acoger en relación con el problema de las drogas; así desde la VI Cumbre de las

Américas¹⁹, llevada a cabo en el año 2012, precisamente en Cartagena – Colombia- “por primera vez en una cumbre de tal magnitud, se plantean posiciones tan polémicas, rompiendo el tabú que representaba pensar en atacar el problema de manera distinta a lo que se ha hecho desde ahora” (Dangond, 2012, p. 39).

En esta misma cumbre, se comienza a abrir el debate para que los países, entre ellos Colombia, comiencen a mirar con una cara y un matiz diferente la problemática de las drogas, destacándose la constante oposición por parte del presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, ante las nuevas propuestas generadas, quien señaló durante la cumbre que:

La postura personal y del gobierno estadounidense es que la legalización no es la respuesta y si eso ocurriera, en la práctica habrá un comercio masivo de drogas que dominaría a muchos países. Creo firmemente en que hay que observar las pruebas y hacer el debate... (Citado por Figueroa, 2012).

Lo anterior para señalar, que aunque la política antidroga del Presidente Juan Manuel Santos, se planteó inicialmente y aún sigue operando de la misma manera, como una guerra contra las drogas, continuando las directrices de los Estados Unidos, se ha comenzado a pensar de una manera diferente y se han comenzado a estudiar nuevas propuestas -aunque muy modestas y recatadas-, dirigidas hacia la legalización de la droga, que están cambiando paradigmas; así el mismo presidente aceptó en 2012 durante la cumbre de las Américas que:

A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos, - tenemos que reconocerlo-, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de

¹⁹ “Las Cumbres de las Américas reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Hemisferio para debatir sobre aspectos políticos compartidos, afirmar valores comunes y comprometerse a acciones concertadas a nivel nacional y regional con el fin de hacer frente a desafíos presentes y futuros que enfrentan los países de las Américas.” (Organización de los Estados Americanos, (a) s.f.)

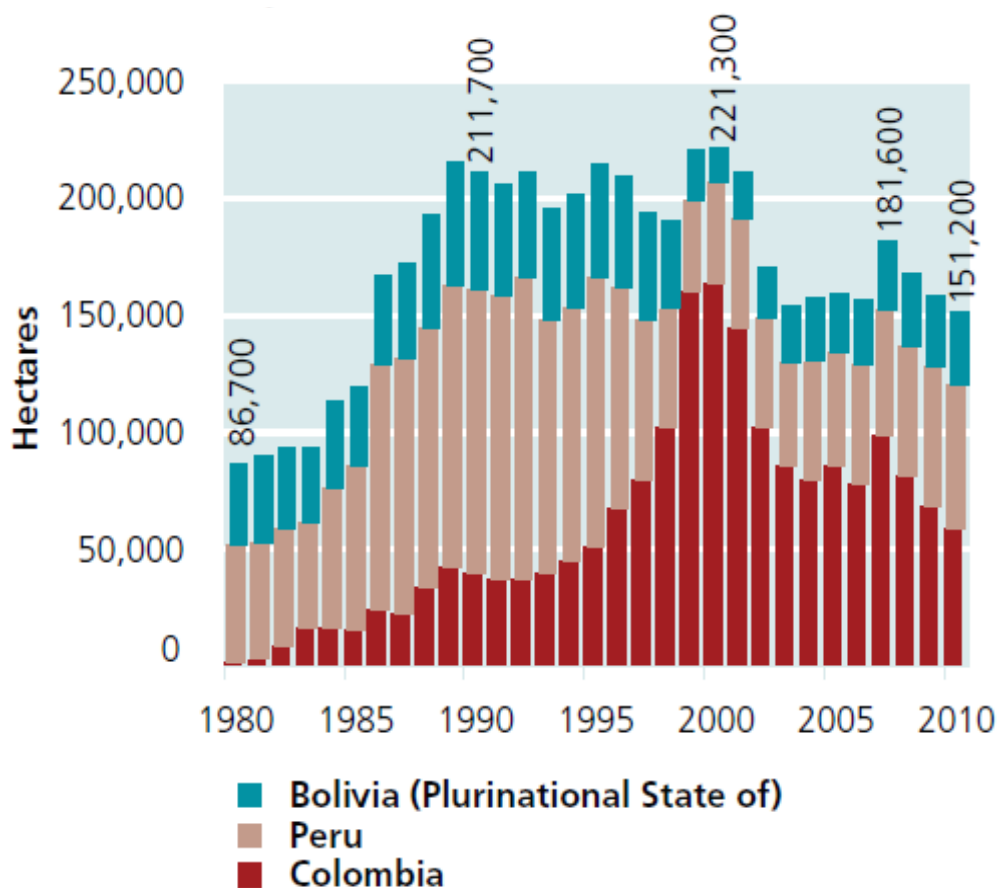
salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo.

Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que –sin prejuicios ni dogmas- contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad (...) y debe ser una discusión – cómo no- centrada en la gente, en las víctimas de este negocio. Y víctimas son los consumidores –los drogadictos-; víctimas son los que sufren la violencia que el narcotráfico estimula; víctimas son los millones de presos en las cárceles del mundo; víctimas son los ciudadanos que sufren los efectos de la corrupción, y por supuesto víctimas son los muertos -¡tantos muertos!- caídos por causa de este negocio y su combate (...) (Dangond, 2012 p. 41-42)

Un panorama que refleja un cambio de mentalidad, producto de la evidencia que muestra el fracaso de la guerra contra las drogas; porque aunque se presenten gráficas y cifras de reducción de cultivos, mientras en un lugar se reduce la producción, la misma se desplaza para otros países de América Latina, Perú y Bolivia, que también son productores, ya que de acuerdo con lo que señala la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, (s.f. p. 24)“el resultado efectivo de la represión fue un cambio constante de la localización de la producción y de los principales centros de comercialización.”

En la siguiente gráfica, se muestra como desde 1980, en los tres países de Latinoamérica donde más se cultiva droga (Colombia, Perú y Bolivia), la reducción de los cultivos en un país se compensan con el aumento de los cultivos en otra región.

Ilustración 8. Superficie total del cultivo de coca 1980-2010



Fuente: UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Word Drug Report 2012. P. 76 Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf

Esta gráfica, muestra como cuando en un país se reducen los cultivos ilícitos, producto de las políticas represivas que buscan reducir los cultivos y el tráfico de drogas, en otro país productor aumentan los cultivos, es decir se compensa la reducción de cultivos en un país, con el aumento de cultivos en otro.

5. USO DEL DERECHO PENAL COMO POLÍTICA ANTIDROGA: UN AUMENTO DEL CATALOGO DE TIPOS PENALES QUE SANCIONAN LAS CONDUCTAS RELACIONADAS CON ESTUPEFACIENTES QUE HA LLEVADO A UN INCREMENTO DE LA POBLACIÓN CARCELARIA EN COLOMBIA

El derecho penal ha sido percibido cómo un mecanismo que debe ser utilizado cómo última medida²⁰, teniendo en cuenta las consecuencias negativas derivadas para la vida de una persona, a quien se le aplican las sanciones producto de la aplicación del derecho penal.

En relación con el problema de las drogas, el derecho penal ha sido usado como una forma de criminalizar las actividades relacionadas con el uso de las sustancias ilícitas; esto, pensándose como una medida que busca permear en la conciencia de las personas, persuadiéndolas para que se inhiban de realizar conductas que les pueden generar sanciones penales. La política criminal se ha caracterizado por:

La creación de nuevos delitos, el aumento de penas, el otorgamiento de facultades judiciales extraordinarias a entes administrativos, la limitación de garantías procesales, la reducción de beneficios penales y la persecución de los bienes del narcotráfico son algunas de las medidas introducidas de manera recurrente para fortalecer el sistema punitivo del Estado y reducir la violencia e impunidad asociadas al tráfico de estupefacientes (Iturralde & Ariza, 2011, p. 271).

²⁰ La Corte Constitucional ha señalado al respecto del principio de necesidad en Derecho Penal (Ultima ratio y mínima intervención) en Sentencia C-636 de 2009, que: “el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando los demás alternativas de control han fallado. Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos; como también ha precisado que la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales. (...) De allí que el derecho penal sea considerado por la jurisprudencia como la última ratio del derecho sancionatorio.

Todo lo anterior, porque el narcotráfico ha sido visto como una forma de transgresión que vulnera la estabilidad de un país, y pone en peligro la vida y el bienestar de las personas que lo conforman.

En nuestro actual código penal –Ley 599 de 2000-, en el título XIII, denominado “De los delitos contra la salud pública”, en el capítulo segundo, se encuentran las conductas que son sancionados, por tener relación con tráfico de estupefacientes. De acuerdo con esto, el bien jurídico protegido inicialmente²¹, sería la salud pública.

De acuerdo con lo anterior, se establecen los siguientes tipos penales:

- Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones.
- Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. (Aquí estaría cómo excepción lo dispuesto para uso de dosis personal).
- Artículo 377. Destinación ilícita de muebles o inmuebles.
- Artículo 378. Estímulo al uso ilícito.

²¹ La Corte Constitucional, en Sentencia C-491 de 2012, señaló con respecto al bien jurídico tutelable lo siguiente: “(...)Inicialmente la tipificación del tráfico de estupefacientes se ligó a la necesidad de proteger un bien jurídico en particular, la salud pública, postura esta que resultaba compatible con el deber que el constituyente impuso a toda persona de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunicad -Artículo 49, inciso final, de la Carta- y con el deber que le asiste a la persona y al ciudadano de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas -Artículo 95, numeral 2º-.

Pero luego ese ámbito de protección se amplió al punto que hoy ya no se trata sólo de un tipo penal orientado a proteger la salud pública sino también la seguridad pública y el orden económico y social. Lo primero, porque la alta rentabilidad del narcotráfico ha permitido que se convierta en la alternativa de financiación de grupos de delincuencia organizada, armados y jerarquizados que desvirtúan la premisa del monopolio estatal de la fuerza como presupuesto de convivencia. Y lo segundo, porque en el tráfico de estupefacientes confluye cada vez más un desmedido ánimo de lucro, dispuesto a vencer todas las barreras, capaz de poner en circulación inmensos capitales y de generar inconmensurables riquezas que alteran dramáticamente las fuerzas económicas de los países afectados por ella. (...)”

- Artículo 379. Suministro o formulación ilegal.
- Artículo 380. Suministro o formulación ilegal a deportistas.
- Artículo 381. Suministro a menor.
- Artículo 382. Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos.
- Artículo 383. Porte de sustancias. (relacionado con el porte de escopolamina)
- Artículo 384. Circunstancias de agravación punitiva.
- Artículo 385. Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.

Así mismo, en el título X, capítulo quinto, se encuentran los tipos penales que sancionan las conductas direccionadas al lavado de activos y el testaferrato.

Se puede encontrar un amplio catálogo de tipos penales, conductas tipificadas que contienen una sanción para una gran cantidad de actividades relacionadas con estupefacientes. Además, es importante señalar que se han reducido al máximo, los beneficios aplicables a las personas que cometen delitos relacionados con el tráfico de drogas, incluyéndose dichas conductas como excepción a la aplicación de los beneficios penales, este es el caso del artículo 68A de la ley 599 de 2000, modificado por la ley 1709 de 2014, que establece la exclusión de beneficios y subrogados para ciertas conductas delictivas, dentro de las cuales se señalan *delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes (ley 1709 de 2014, 2014)*.

Adicionalmente a todo lo anterior, desde la política criminal se han utilizado mecanismos complementarios para permear el narcotráfico, tales como la extradición²² y el proceso de extinción de dominio²³.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia una intención de prohibición y penalización dirigida a atacar el tráfico de drogas, con el uso de un instrumento sancionador tal como lo es el derecho penal; con una constante creación y ampliación de los delitos relacionados con el tráfico de drogas, tratando de incluir el mayor número de conductas y sujetos posibles, como forma de librar la batalla contra el narcotráfico.

Producto del aumento de la criminalización, y del catálogo de conductas relacionadas con el tráfico de estupefacientes consideradas delitos, el número de personas capturadas ha incrementado de tal manera, que actualmente las cárceles colombianas se encuentran con una sobrepoblación, en gran medida por delitos que guardan relación con drogas. Por lo general, dichas personas capturadas “son en su mayoría los eslabones menos importantes de la cadena de cultivo, producción y tráfico de drogas” (Uprimny & Guzmán, 2010, p. 40), una población de bajos recursos económicos, que aceptan el tráfico de pequeñas cantidades de drogas, para sustentar necesidades económicas y que terminan siendo capturadas y sumándose a la multitud de personas que habitan las cárceles del país.

Para corroborar lo anterior, en el estudio realizado por Uprimny & Guzmán, (2010, p. 46), donde se tuvo en cuenta la información producida por el INPEC de Colombia y la información obtenida de 19 entrevistas con mujeres privadas de la

²² Al respecto se encuentra el artículo 35 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del acto legislativo No. 01 de 1997, el cual establece, que dicha figura no procederá para delitos cometidos con anterioridad a la promulgación de la norma. De acuerdo con lo anterior, se firman tratados de extradición con diferentes países. Adicionalmente, la ley 906 de 2004 en su libro V, capítulo II, regula todo el tema de la extradición.

²³ Mediante la ley 1708 de 2014, se expidió el nuevo Código de extinción de dominio.

libertad por delitos de drogas, se intentaron realizar análisis que permitieran evidenciar a qué tipo de personas alcanzan las políticas represivas contra las drogas; aunque los reportes del INPEC no presentan la participación exacta de la persona capturada en el delito, en el estudio se tomaron indicadores tomando en cuenta si la persona privada de la libertad por tráfico de estupefacientes, lo ha sido también en concurso con el delito de concierto para delinquir, lo anterior porque en este estudio se partió de la idea de que una persona que es judicializada por tráfico de estupefacientes, si tiene una participación en una organización criminal de drogas, también debería ser procesada por concierto para delinquir; y por lo tanto si la persona no parece tener vínculos con estas organizaciones de tráfico, no se procesaría por concurso. De acuerdo con esto, el estudio realizado mostró los siguientes resultados:

Ilustración 9. Personas privadas de la libertad en el periodo 2007 a 2009, en virtud del tipo penal de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, desagregadas tomando en cuenta si fueron por concurso o no.

Tráfico de estupefacientes	
Sin concurso	16.695
En concurso	1.348
Total	18.403

Fuente: Uprimny Yepes, Rodrigo & Guzmán, Diana E, 2010, P. 46. Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. En: Metaal & Youngers (Eds), Sistemas sobrecargados, Leyes de drogas y cárceles en América Latina (s.f.). Recuperado de <http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/TNI-e-WOLA-Sistemas-Sobrecargados-Leyes-de-Drogas-y-C%C3%A1rceles-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Estas cifras muestran que de las personas privadas de la libertad entre 2007 y 2009, sólo el 2% de personas capturadas fueron procesadas por tráfico de estupefacientes en concurso con concierto para delinquir, y el 98% fueron

procesadas únicamente por tráfico de estupefacientes, a quienes no se les probó una participación con una organización criminal de tráfico de drogas.

Por otro lado, se puede evidenciar en el informe estadístico presentado por el INPEC –Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- en el año 2013, sobre la población carcelaria en Colombia y la hacinación²⁴ que se presenta en las cárceles del país, el total de la población carcelaria en Colombia para el año 2013 y el porcentaje representado por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes:

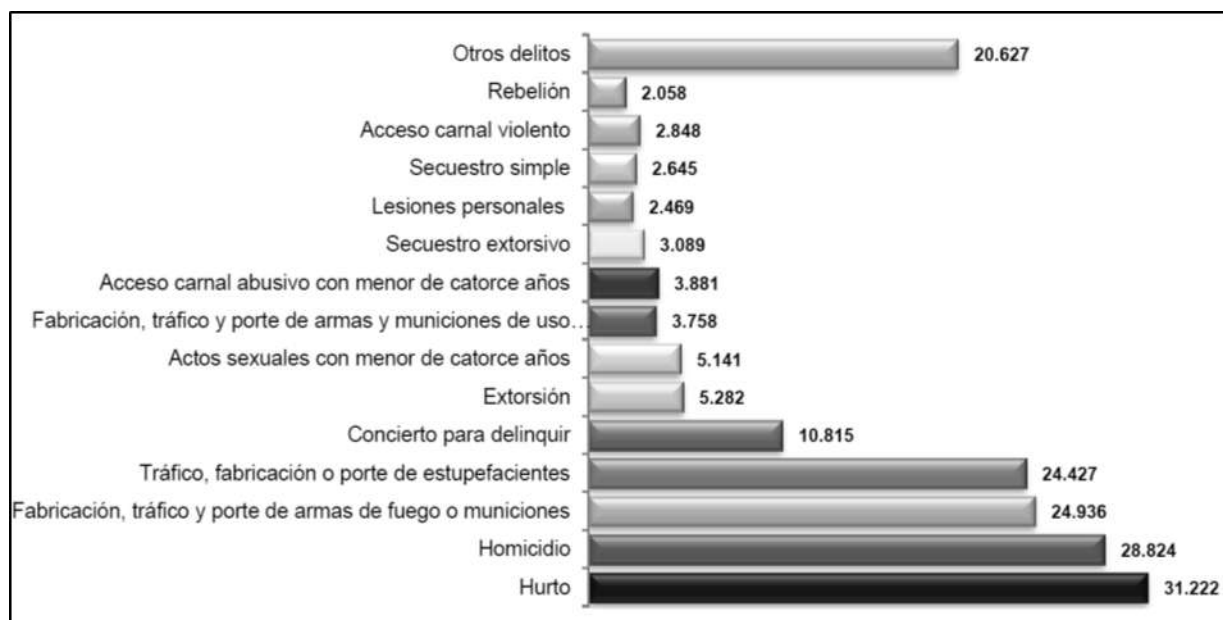
²⁴ Entiéndase por hacinamiento un sobrecupo de presos en las cárceles de Colombia.

Ilustración 10. Modalidad delictiva población reclusa

Modalidad delictiva	Hombres		Mujeres		Total	% Participación
	Sindicados	Condenados	Sindicadas	Condenadas		
Hurto	7.868	21.689	463	1.202	31.222	18,2%
Homicidio	6.317	21.521	264	722	28.824	16,8%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	7.385	16.853	282	416	24.936	14,5%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	5.516	14.466	1.253	3.192	24.427	14,2%
Concierto para delinquir	4.217	5.801	383	414	10.815	6,3%
Extorsión	1.864	3.056	169	193	5.282	3,1%
Actos sexuales con menor de catorce años	1.994	3.098	25	24	5.141	3,0%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	1.206	2.389	76	87	3.758	2,2%
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años	1.439	2.408	18	16	3.881	2,3%
Secuestro extorsivo	582	2.247	58	202	3.089	1,8%
Lesiones personales	484	1.863	18	104	2.469	1,4%
Secuestro simple	668	1.833	36	108	2.645	1,5%
Acceso carnal violento	745	2.089	7	7	2.848	1,7%
Rebelión	675	1.127	115	141	2.058	1,2%
Otros delitos	7.553	11.245	701	1.128	20.627	12,0%
Total	48.513	111.685	3.868	7.956	172.022	100%

Fuente: INPEC (2013). Informe estadístico mayo 2013. Bogotá. p. 16. Recuperado de: http://www.inpec.gov.co/porta1/page/porta1/Inpec_contenido/noticias%20y%20normatividad/estadisticas/informes_estadisticos/informeestadisticomayo2013.pdf

Ilustración 11. Modalidad delictiva población reclusa



Fuente: INPEC (2013). Informe estadístico mayo 2013. Bogotá, p. 16. Recuperado de: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/inpec_contenido/noticias%20y%20normatividad/estadisticas/informes_estadisticos/informeestadisticomayo2013.pdf

Adicionalmente, en el informe estadístico presentado por el INPEC en 2013, se señala que existen 138 establecimientos de reclusión en Colombia, a cargo del INPEC, los cuales cuentan con una capacidad de 75.726 cupos, y para el momento del informe realmente tenían una población carcelaria de 117.528; esto es, de un 100% de ocupación posible, existía una ocupación real del 155%.

Lo anterior muestra, que del total de la población carcelaria –entre condenados y sindicados-, 24.427 personas han sido capturadas por los delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, esto es, el 14.2% de la población carcelaria. Precisamente, las condiciones sociales, de desigualdad y la falta de oportunidades en el país, están generando “un ambiente propicio para que los empresarios de la droga encuentren personas dispuestas a participar en actividades de cultivo, fabricación y comercialización” (Uprimny & Guzmán, 2010,

p. 50). Así, los grandes empresarios de la droga no caen fácilmente, y siguen penetrando el mercado ilegal, mientras que un gran número de personas son privadas de la libertad por pertenecer al fragmento menos importante de la cadena de la droga, la cual se sigue reproduciendo y no disminuye de manera correlativa al aumento de la población carcelaria.

De acuerdo con todo lo señalado, es posible establecer que el uso del derecho penal, como herramienta para hacerle frente a la problemática del narcotráfico, no ha cumplido con las finalidades propuestas, esto es proteger el bien jurídico que se pretende tutelar, la salud pública, capturando a las personas que conforman la organización criminal de las drogas y así reduciendo el tráfico de las mismas, y por el contrario, ha contribuido a un aumento de la población carcelaria en el país, a tal punto, de encontrarse las cárceles en una situación de hacinamiento²⁵, desdibujándose las garantías mínimas a las que tienen derecho las personas que se encuentran reclusas en las mismas.

²⁵ Al respecto se ha señalado: "Actualmente el hacinamiento carcelario en Colombia alcanza el 58,3%, una cifra sin precedentes en la historia reciente del país, y en algunas cárceles llega hasta niveles del 400 %, explicó el titular de la Defensoría del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez" (Salazar, 2014).

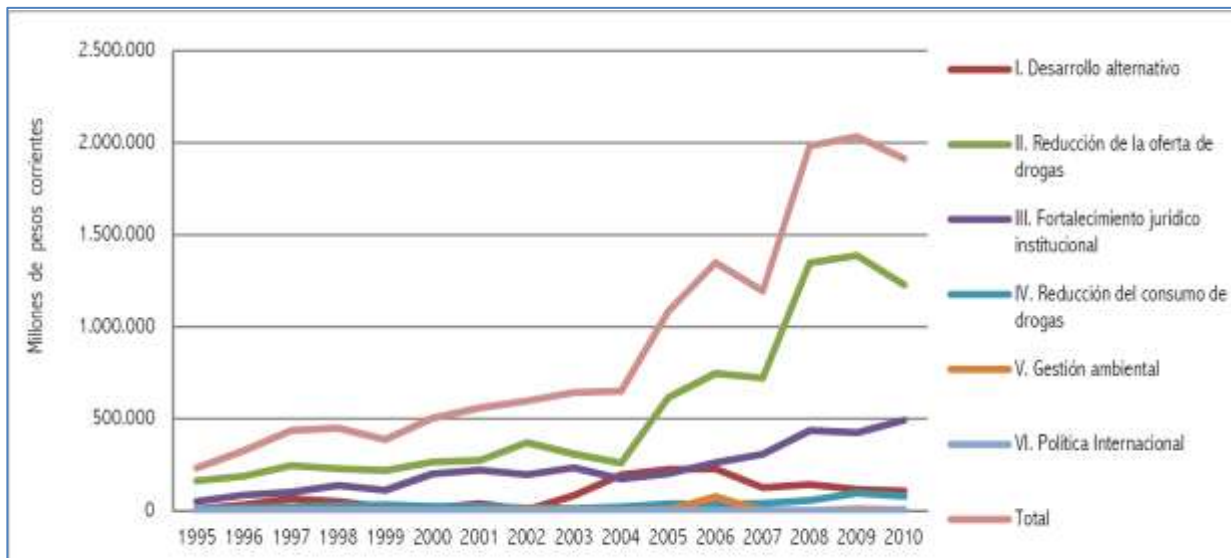
6. ALGUNOS EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DERIVADOS DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA: UNA EVIDENCIA DE LA INEFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGA

En este punto, se hablará de las consecuencias más relevantes, derivadas del fenómeno del Narcotráfico, que han afectado tanto la estabilidad económica, política y social de todo un país; y efectos sobre los cuales las políticas antidroga, en vez de contribuir a su reducción, han aumentado la generación de violencia y desestabilización de la estructura estatal, esto porque han sido políticas con un matiz común de ataque a la oferta, tráfico y represión de las conductas y no se han interesado en la demanda de las drogas, que contribuye a que a problemática se mantenga.

Se debe empezar haciendo referencia, a los altos costos que ha generado para el Estado la lucha contra las drogas, esto es, las inversiones económicas que se han tenido que realizar para poner a funcionar todas las estrategias dirigidas a poner en marcha la lucha contra las drogas.

Siguiendo lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación, emitió en 2010, el último reporte sobre el gasto del Estado Colombiano, frente al problema de la droga (Departamento Nacional de Planeación & Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012). En dicho reporte, entre los años 1995 y 2010 el gasto derivado de la lucha contra las drogas ha contado con un presupuesto ejecutado cercano a \$20.0 billones; dicho gasto se ha comportado de la siguiente manera, en los diferentes años:

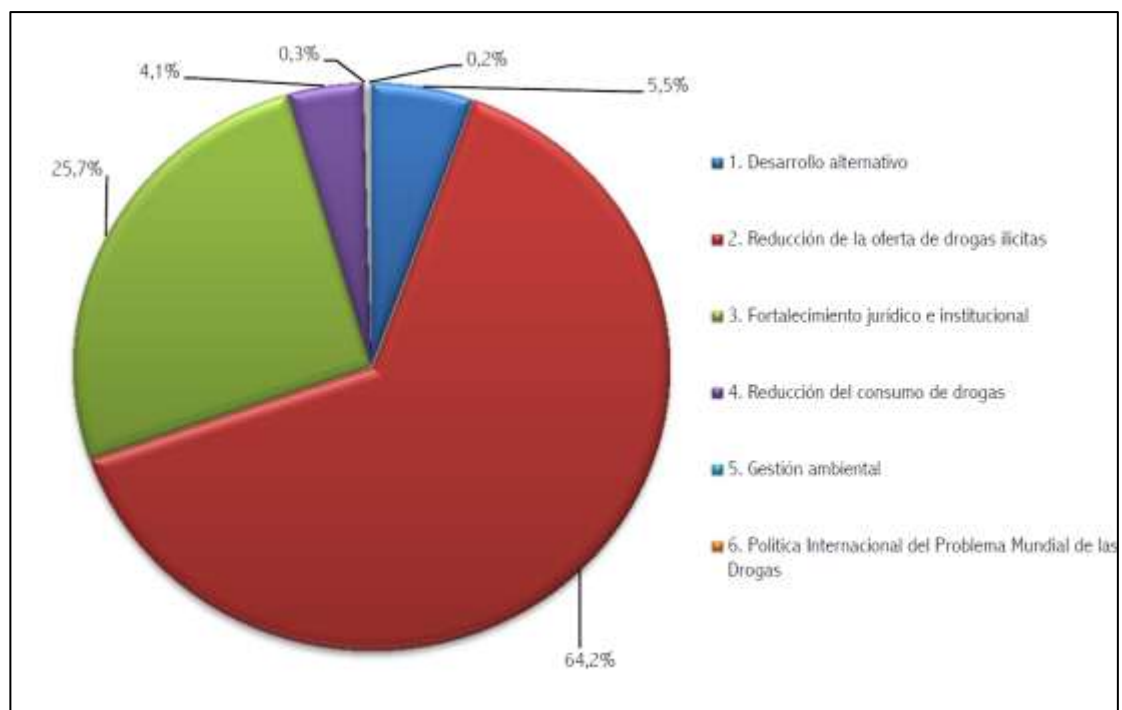
Ilustración 12. Gasto en el problema de las drogas 1995-2010 (Millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: DNP (2010). Gasto del Estado Colombiano frente al problema de las drogas, p. 7.
 Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/OF01012010-gasto-directo-estado-colombiano-frente-al-problema-drogas-2010-.pdf>

Y de esos gastos, la inversión en las diferentes estrategias se ha realizado de la siguiente manera:

Ilustración 13. Gasto antidroga 2010, por estrategia



Fuente: DNP (2010). Gasto del Estado Colombiano frente al problema de las drogas, p. 12. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/OF01012010-gasto-directo-estado-colombiano-frente-al-problema-drogas-2010-.pdf>

Inversión dirigida en su mayoría (64.2%) a financiar las estrategias que ataquen la oferta de las drogas. Es entonces, una de las consecuencias derivadas de la “lucha contra las drogas”, la gran cantidad de dinero que el país ha tenido que invertir²⁶ para financiar las estrategias dirigidas a hacerle frente a la misma problemática. Aquí no se debe olvidar, que adicionalmente ha existido una asistencia por parte de los Estados Unidos, de acuerdo con la estrategia denominada Plan Colombia –explicada en un capítulo anterior- (posteriormente

²⁶ Los gastos de inversión por parte del Gobierno de Colombia, para enfrentar la lucha contra las drogas y el crimen organizado derivado de las mismas, representan aproximadamente el 1% del PIB promedio anual entre 2000 y 2008. (Mejía, 2011, p. 70)

Plan Patriota) y que promovía un aporte económico estadounidense, para contribuir con la reducción de la oferta y el tráfico de drogas hacia dicho país.

También se debe hacer referencia al lavado de activos, que se deriva del comercio de cocaína al exterior, y que termina generando que ingresen capitales de manera encubierta al país, que no tienen una justificación legal, teniendo que utilizarse diferentes artilugios o estrategias de distracción para poder ingresar el dinero; lo que genera efectos económicos, tales como la revaluación²⁷ del peso frente al dólar, esto, debido al aumento de dólares en el mercado, lo que conlleva a su vez, a que se produzcan efectos colaterales en diferentes sectores económicos del país, tal es el caso del sector exportador. Sumándole a esto, el ingreso de mercancías al país –compradas con dinero del narcotráfico-, utilizando métodos para evadir controles, tales como el contrabando.

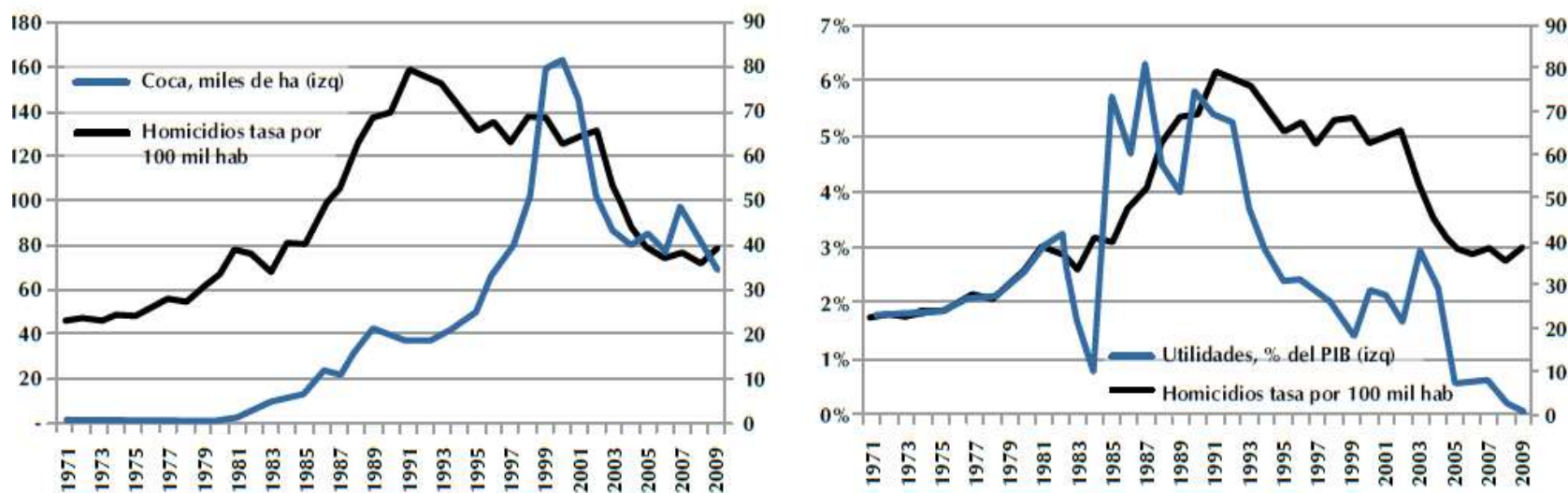
Otro efecto sería el aumento de los índices de violencia²⁸ e inseguridad dentro del territorio, derivado entre muchas otras cosas, del fortalecimiento de los GAML y de las Bacrim, que han crecido y se han fortalecido de la mano del Narcotráfico, tal cual se señaló en el primer capítulo para el caso por ejemplo de las FARC y los Paramilitares, quienes encuentran financiamiento en este tipo de actividades.

Al respecto de la relación narcotráfico, crimen organizado y comisión de delitos, se presentan las siguientes gráficas que muestran como el aumento de los cultivos de coca, ha contribuido de manera proporcional al aumento del crimen organizado, homicidios, y diferentes delitos (años 1970-2009):

²⁷ A manera de ejemplo, se puede hacer referencia a los problemas con los que inicio el Gobierno en el año 2013, por la revaluación del peso frente al dólar; en dicho momento, una de las consideraciones fueron establecer un fondo internacional que mitigue el ingreso masivo de dólares, establecer un control a los capitales golondrina y vigilar el lavado de activos del narcotráfico. (Caracol Radio, 2013)

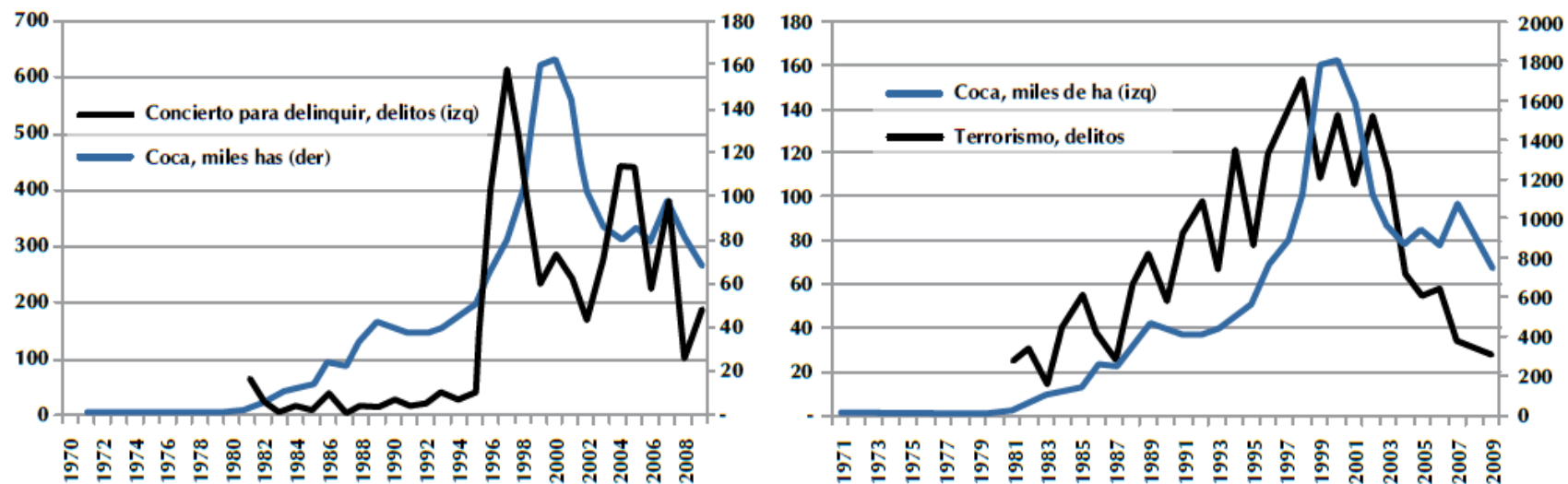
²⁸ Se debe rememorar la violencia que se intensificó durante los años 80, por la guerra declarada por los denominados extraditables en cabeza de Pablo Escobar Gaviria en contra del Estado Colombia, época caracterizada por múltiples asesinatos de políticos, jueces, periodistas, y por bombas y atentados que causaron terror en todo el país. (Colombia Vive 25 años de resistencia, 2012, Min 38:25 y ss)

Ilustración 14. Coca, utilidades repatriables y homicidios 1971-2009



Fuente: Rocha García, Ricardo (2011). Las nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia. p. 120. Recuperado de: <http://www.stopthewarondrugs.org/wp-content/uploads/2012/06/Rocha-Ricardo-2011-Las-Nuevas-Dimensiones-del-Narcotrafico-en-Colombia.pdf>

Ilustración 15. Coca, crimen organizado y conflicto armado 1971-2009



Fuente: Rocha García, Ricardo (2011). Las nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia. p. 121. Recuperado de: <http://www.stopthewarondrugs.org/wp-content/uploads/2012/06/Rocha-Ricardo-2011-Las-Nuevas-Dimensiones-del-Narcotrafico-en-Colombia.pdf>

Al mismo tiempo, dentro de los efectos sociales, también se debe realizar la reseña de la promoción de los secuestros y el desplazamiento forzado en el país (que aunque pueden verse como efectos secundarios de la promoción del narcotráfico, no dejan de ser importantes dentro de la estructura social). El secuestro como un método utilizado por el narcotráfico para conseguir sus objetivos. De acuerdo con un estudio del observatorio de derechos humanos, para los años 1996 a 2007, se concluyó que “la realización de secuestros en Colombia, se encuentra asociada principalmente a actores armados organizados (guerrillas, narcotráfico, autodefensas y bandas delincuenciales) (...)” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009, p.10)

En relación con el desplazamiento, se ha señalado que:

(...) el desplazamiento forzado de la población ha estado estrechamente ligado a la acción del narcotráfico, fundamentalmente a través de dos situaciones (Ibañez & Querubin, 2004, p. 12). La primera corresponde al control de corredores logísticos y regiones estratégicas –como aquellas con cultivos de coca- y a la compra de propiedades rurales, donde los grupos armados ilegales del crimen organizado han desplegado extrema violencia (...). La segunda situación se presenta cuando se llevan a cabo erradicaciones de cultivos ilícitos en zonas de monocultivos cocaleros, pues la inseguridad alimentaria propicia el desplazamiento (Rocha, 2011, p. 123).

Finalmente, también se pueden encontrar efectos políticos, derivados de la problemática de las drogas y de las políticas adoptadas, favoreciéndose así, un ambiente de corrupción²⁹, clientelismo y parapolítica –explicada previamente, a través de ejemplos, en el capítulo que estudió la relación Narcotráfico y Estado - que salpica las instituciones democráticas.

De acuerdo con todo lo anterior, se puede aproximar esta monografía a señalar que el narcotráfico ha sido generador de inmensos problemas para el país, que se

²⁹ Corrupción que desde los años ochenta, salpicó diferentes campañas políticas, medios de comunicación, equipos de fútbol, entre otros.

han mantenido a través del tiempo, efectos derivados del Narcotráfico que han afectado tanto económica, social y políticamente a Colombia, generando desestabilidad institucional y un ambiente que propicia una reducción de la legitimidad de los dirigentes.

7. TRIUNFO O FRACASO DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGA ADOPTADAS EN COLOMBIA PARA REDUCIR LA OFERTA Y EL TRÁFICO DE LAS MISMAS: UNA VISIÓN MÁS ALLÁ DE TODO ESFUERZO DEDICADO A LA DENOMINADA “LUCHA CONTRA LAS DROGAS”

Dejando atrás estas problemáticas generales que se expusieron en el capítulo anterior, las cuales se han mantenido e incluso incrementado con la puesta en marcha de las políticas antidrogas dirigidas hacia la represión, se debe centrar este estudio en verificar si efectivamente las políticas antidroga han permitido la reducción considerada de la problemática del narcotráfico.

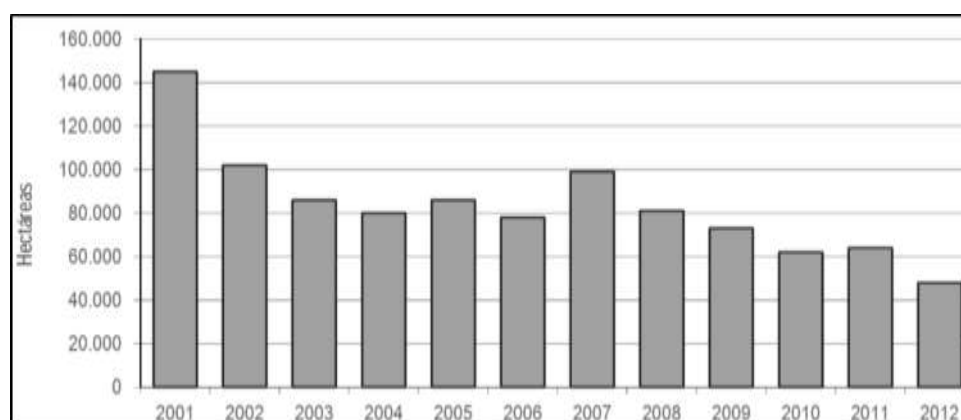
En este capítulo, se intentará dar respuesta a la pregunta ¿han sido efectivas las políticas que se han dirigido a reducir la producción y tráfico de marihuana y cocaína?, para en un capítulo siguiente analizar la pregunta ¿han sido efectivas las políticas que se han dirigido a reducir el consumo de marihuana y cocaína en el país? Y así, poder aproximarse ésta monografía, a calificar el triunfo o fracaso de las políticas antidroga adoptadas en Colombia.

Así, comenzando a analizar la estrategia “reina” dirigida a combatir la oferta de las drogas, mediante la erradicación y aspersion sobre los cultivos ilícitos, la destrucción de los laboratorios de producción de coca, los programas de desarrollo alternativo y el Plan Nacional de Consolidación Territorial³⁰, las cifras presentadas por la UNODC³¹, sobre la reducción de los cultivos ilícitos de coca en Colombia entre los años 2001 y 2012, expresan lo siguiente:

³⁰ “La política nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial del Estado Colombiano (PNCRT), está dirigida al fortalecimiento de las capacidades institucionales que permiten el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de los habitantes de los territorios afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. La unidad administrativa para la Consolidación Territorial UACT, adscrita al departamento para la Prosperidad Social (DPS), es la entidad encargada de canalizar, articular y coordinar la intervención de la institucionalidad estatal para el logro de tres objetivos: institucionalización del territorio, participación ciudadana y buen gobierno local, y la integración al país de las regiones intervenidas por esta política, sobre la base de la recuperación de la seguridad territorial.” (Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, 2013, p. 72)

³¹ Oficina de la Naciones Unidas contra la droga y el delito.

Ilustración 16. Cultivos de coca en Colombia 2001-2012



Fuente: UNODC (2013). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia.

Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. p. 12. Recuperado de:

http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf

En esta gráfica se puede evidenciar una marcada variación en los cultivos de coca entre los años 2001 y 2012, visualizándose una tendencia a la reducción de los cultivos en los últimos años, con una gran variación entre el año 2011 y 2012 que se puede visualizar más claramente en la siguiente tabla:

Ilustración 17. Censo de cultivos de coca en Colombia 2012

	2011	Variación ¹	2012
Área Neta con cultivos de coca (aproximado en miles)	64.000 hectáreas	-25 %	48.000 hectáreas
Región Pacífico	26.789 hectáreas	-29 %	18.969 hectáreas
Región Central	10.641 hectáreas	-2 %	10.405 hectáreas
Región Meta-Guaviare	9.879 hectáreas	-34 %	6.550 hectáreas
Región Putumayo-Caquetá	13.278 hectáreas	-26 %	9.843 hectáreas
Región Amazonia	717 hectáreas	-9 %	653 hectáreas
Región Orinoquía	2.396 hectáreas	-45 %	1.323 hectáreas
Región Sierra Nevada	62 hectáreas	-24 %	47 hectáreas

Fuente: UNODC (2013). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia.

Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. p. 7. Recuperado de:

http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf

No obstante todo lo anterior y las cifras que muestran un declive de los cultivos de coca en Colombia en el año 2012, que podrían ser vistos como un triunfo de las políticas puestas en marcha, se ha puesto énfasis en que la facilidad del negocio de las drogas, es lo que lo hace rentable, debido a la facilidad de traslado de los laboratorios o denominadas “cocinas”, a diferentes lugares. Además, de la flexibilidad de la industria, que la hace muy fácil de restablecer, cuando sufre algún golpe o ataque; por lo que se ha enfatizado en que lo que debe mantenerse es la permanencia en el tiempo de las cifras.

Además, se debe tener en cuenta que de acuerdo con UNODC a 31 de diciembre de 2012 Colombia tuvo una reducción en el área de cultivos equivalente al 25%, esto porque paso de 64.000 has en 2011 a 48.000 has en 2012; sin embargo, la producción de cocaína se redujo en un menor porcentaje al área de cultivos, debido a que únicamente se redujo en un 10% (Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2013, p. 8).

Pudiendo concluir entonces, que aunque las políticas antidroga han contribuido a la reducción de cultivos ilícitos, no es directamente proporcional esta cifra con la reducción de la producción, la cual se ha mantenido más estable.

Se debe tener en cuenta además, la elasticidad de la demanda de las drogas, esto explica, que tan variable podría ser la demanda, si aumentan los precios de las drogas ilícitas en el mercado; todo, debido a que la dinámica de las políticas está dirigida a una reducción de los cultivos que correlativamente debe conducir al aumento del precio del producto en el mercado ilegal (disminución de la oferta, conlleva a que suban los precios). Al respecto se ha explicado que “la elasticidad precio de la demanda por cocaína transada en mercados mayoristas en la frontera de Estados Unidos es de aproximadamente -0.6, lo que quiere decir que ante un aumento del 1% en el precio de la cocaína, la demanda por este producto en los mercados mayoristas cae en tan solo 0.6% (...)” (Mejía, 2011, p. 78). Esto indica y

muestra la inelasticidad de la demanda, frente a las variaciones en el precio de la droga, lo anterior en parte por el carácter adictivo que genera la misma.

Además, aunque de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, cuando disminuye la oferta correlativamente deberían aumentar los precios, con la droga no ha ocurrido lo mismo, porque aunque los cultivos se han reducido considerablemente, los precios se han mantenido muy estables, tal cual lo muestra la siguiente tabla:

Ilustración 18. Precios promedio de la hoja de coca y sus derivados

Producto	2008		2009		2010		2011		2012		% cambio 2012/2011	
	US\$/kg	'000 \$/kg	US\$/kg	'000 \$/kg	US\$/kg	'000 \$/kg	US\$/kg	'000 \$/kg	US\$/kg	'000 \$/kg	US\$/kg	'000 \$/kg
Cocaina ¹	2.348	4.580	2.147	4.587	2.439	4.623	2.468	4.556	2.473	4.447	0,2	-2,4
Base de cocaína ²	1.450	2.825	1.249	2.674	1.475	2.795	1.407	2.596	1.499	2.696	6,5	3,9
Pasta de coca ²	963	1.878	956	2.048	1.015	1.923	1.003	1.852	1.025	1.844	2,2	-0,4
Hoja de coca ²	1,1	2,2	1,3	2,8	1,3	2,5	1,3	2,4	1,4	2,6	12,9	9,9

Fuente: UNODC (2013). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia.

Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. p. 55. Recuperado de:

http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf

Así, aunque los cultivos se hayan reducido, mientras la demanda de drogas se mantenga, independientemente de las variaciones de los precios, el mercado continuara vigente³².

Por su parte, las políticas que se han dirigido a evitar que la droga salga a los mercados, tales como la incautación de droga e interdicción de rutas, presentan las siguientes cifras entre el año 2005 y el año 2012:

³² Porque de acuerdo con la comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, para disminuir el tamaño del negocio criminal se debe tener en cuenta que: “la solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores”. (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. S.f.p.10)

Ilustración 19. Incautaciones de drogas ilícitas 2005 -2012

Droga	U	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹	2012 ²
Hojas de coca	kg	682.010	818.544	1.064.503	644.353	826.793	871.249	1.022.532	718.992
Pasta de coca	kg	2.651	5.451	922	5.001	11.400	3.685	3.892	5.312
Base de coca	kg	106.491	42.708	33.882	49.663	41.634	46.405	50.401	49.698
Cocaína	kg	173.265	127.326	126.641	198.366	203.166	164.808	155.832	188.021
Látex de opio	kg	1.632	118	125	172	49	2	193	0
Heroína	kg	745	442	537	646	728	337	299	464
Marihuana	kg	150.795	93.745	142.684	254.685	206.811	254.991	348.082	348.472
Drogas sintéticas	Comprimidos	148.724	7.888	1.968.857	5.597	132.987	26.299	22.809	56.961

Fuente: UNODC (2013). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Colombia.

Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. p. 87. Recuperado de:

http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf

La tabla presenta una constante variación en las incautaciones, entre las cifras de los diferentes años, pero se debe tener en cuenta que, aunque se realicen incautaciones y los cultivos se reduzcan, la oferta de droga sigue existiendo en el mercado; por la misma razón que anteriormente se explicó, esto es, el mercado global de las drogas, porque cuando en un punto aumentan las políticas represivas que conllevan a una reducción de la oferta de droga, en otro país productor aumenta la producción y se dispara la oferta.

Así, para analizar si la lucha contra las drogas ha fracasado o triunfado, se deben analizar dos grandes puntos, el primero examinando si las políticas que buscan reducir la oferta y el tráfico de drogas han sido efectivas y el segundo analizando si las políticas que buscan reducir el consumo de las mismas han funcionado.

Frente al primer punto se debe señalar que con ciertas políticas se han podido reducir numerables cultivos de droga, que como ya se señaló anteriormente, no equivale a decir que se redujo de la misma manera la producción. Otras medidas han ido dirigidas a penalizar y prohibir, instituyéndose un tipo penal, que ha traído

como consecuencia –cómo se explicó anteriormente-, un aumento de la sobrepoblación en las cárceles de Colombia, y que tampoco está directamente relacionado con una reducción notable del tráfico de drogas.

Teniéndose en cuenta además, que existen otros dos países en Latinoamérica, Perú y Bolivia, que junto con Colombia lideran el mercado de la droga y las exportaciones a Estados Unidos y Europa; y por tanto el análisis del narcotráfico tiene que estudiarse también a nivel mundial, debido a que:

(...) la oferta de hoja de coca como materia prima en el circuito del narcotráfico para la cocaína se comporta según los cambios de velocidad e intensidad de las políticas actuales de erradicación de coca e interdicción de sus cultivos. Una política más exitosa de control en Colombia, por ejemplo, generó el crecimiento de la producción de hoja de coca y el desarrollo de toda la cadena de producción de cocaína en Bolivia: efecto de globo o balloon effect.” (Campero et al; 2013, p. 71)

Así las cosas, se podría señalar de manera tentativa que aunque si han existido esfuerzos –direccionados casi de manera exclusiva a atacar la oferta y el tráfico de drogas, para debilitar el narcotráfico y penalizar las conductas -, esta industria sigue existiendo, a pesar de los golpes sufridos; esto, debido a la facilidad de su establecimiento, al estímulo que generan los ingresos provenientes de la “ilegalidad” de la actividad y principalmente a que se trata de un problema que se debe analizar de manera global. Así, hoy a pesar de los esfuerzos, se mantiene el mercado ilegal.

Adicional a lo anterior, en el análisis de la efectividad de las políticas antidroga es necesario referirse además de la oferta de drogas, a la demanda de las mismas, y por tanto, debe estudiarse si las políticas dirigidas a reducir el consumo han contribuido o no a la reducción del mismo. El punto del consumo, se analizará en el siguiente capítulo.

8. POLÍTICAS DESARROLLADAS EN COLOMBIA PARA REDUCIR Y PREVENIR EL CONSUMO DE MARIHUANA Y COCAÍNA: CIFRAS SOBRE EL CONSUMO EN LA POBLACIÓN UNIVERSITARIA

En este capítulo, se presentaran las campañas que a juicio de la autora de la presente monografía, han sido las más significativas en Colombia, para prevenir, concientizar y reducir el consumo de drogas en el país; consumo que de alguna manera se deriva de la oferta de estupefacientes en el mercado ilegal. Adicionalmente, realizando un estudio sobre las cifras existentes alrededor del consumo de drogas en el país, se analizará la efectividad de las políticas diseñadas para reducir el consumo de drogas, estudiando si de acuerdo con lo que muestran la cifras sobre consumo de drogas de la población universitaria, se podría afirmar o no que las políticas diseñadas para reducir el consumo han logrados sus objetivos.

Es importante comenzar señalando, que el consumo de drogas es jurídicamente aceptado en Colombia, es un derecho adquirido desde que se permitió el porte y consumo de la dosis personal³³, esto, porque desde la Sentencia C-221 de 1994 se legalizó la dosis personal. El consumo es visto como una decisión libre que única y exclusivamente afecta a la persona que toma la decisión, y teniendo en cuenta los derechos fundamentales a la libertad, la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, no sería coherente con el espíritu de la Constitución Política de Colombia, prohibir el consumo de las mismas, cómo numerosas veces lo han propuesto.

De acuerdo con lo anterior, se debe precisar que la dosis personal, de acuerdo con el artículo 2º de la ley 30 de 1986 –Estatuto Nacional de Estupefacientes-, es definida en el literal f), como

³³ Véase el Capítulo 9º, sobre tendencias legislativas, que explica la Sentencia C-221 de 1994, por medio de la cual se legalizó la dosis personal. En dicha sentencia la Corte argumenta las razones por las cuales, es inconstitucional prohibir el consumo de droga.

(...) la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona que no exceda de dos (2) gramos. (Subrayado fuera del texto original); de igual manera señala la norma que no es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad.

También es importante recordar, que al respecto del límite fijado como dosis personal, la Corte Suprema de Justicia se pronunció en Sentencia del 18 de noviembre de 2008³⁴, donde se establece, que en los casos en que se supera levemente el tope de la dosis personal, se debe analizar si la cantidad portada es o no para consumo propio de la persona, y en caso de que se pruebe que si es para consumo, no se estaría tipificando el delito definido en el artículo 376 del Código Penal.

Así, en Sentencia C-491 de 2012, se concluyó al respecto de la dosis personal que:

La jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia sobre el tratamiento al porte de sustancia estupefaciente en cantidad considerada como dosis personal, ha establecido las siguientes reglas: (i) El concepto de dosis personal y su regulación prevista en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986 continúan vigentes; (ii) en casos de porte de sustancias prohibidas en cantidad de baja significación es preciso analizar si la conducta reviste relevancia penal por concurrir la exigencia de antijuridicidad material (Art. 11 C.p. lesividad), es decir si reviste idoneidad para afectar el bien jurídico de la salud pública, o si se trata de un acto que solo concierne al fuero individual del portador; (iii) cuando se trata del porte, tráfico o fabricación de estupefacientes en cantidades comprendidas dentro del rango de dosis personal, destinadas no al consumo sino a su comercialización e incluso a su distribución gratuita, la conducta será antijurídica pues afecta los bienes que el tipo penal protege; (iv) cuando la sustancia, atendiendo cantidades insignificantes o no desproporcionadas, concepto que incluye la dosis personal, está destinada exclusivamente al consumo propio de la persona, adicta o sin problema de narcodependencia, no concurre el presupuesto de la antijuridicidad en tanto no se afectan los bienes jurídicos que el legislador pretende proteger; (v) A pesar de la prohibición introducida por el Acto Legislativo 02 de 2009 (Art. 49 C.p.), y de la modificación al artículo 376 del

³⁴ Véase el capítulo 9º, que explica la Sentencia referida.

Código Penal efectuada por el artículo 11 de la Ley 1153 de 2011, es posible tener por impune el consumo de estupefacientes en las dosis fijadas en el literal j) del artículo 2º de la Ley 30 de 1986, o en cantidades ligeramente superiores a esos topos, previa valoración del criterio de lesividad o antijuridicidad material.

Igualmente, es indispensable reconocer la existencia de diferentes tipos de consumo de drogas, y saber que de acuerdo al tipo de consumo que se trate, se deben plantear las políticas públicas dirigidas a reducir el mismo; así, de acuerdo con la Comisión Asesora de la Política de Drogas en Colombia (2013, p.19), se debe diferenciar principalmente, entre el consumo frecuente (dependencia) y el consumo ocasional o recreativo (no dependencia), y entre el consumo problemático y el consumo no problemático. De acuerdo con la comisión, los casos donde existe una dependencia a la droga, requieren una intervención para tratar el consumo, esto es un tratamiento³⁵ que provea solución al problema de salud, y por el contrario los casos de consumo ocasional, requieren programas de prevención que traten de evitar que el consumidor ocasional termine siendo un consumidor frecuente. Además, se debe realizar una distinción entre el consumidor problemático, que se deriva del consumo de algunas drogas, que alteran el juicio del consumidor, dirigiéndolos en algunos casos a atentar contra las demás personas, y el consumidor no problemático; haciendo especial énfasis, en que no todo consumidor de drogas es dependiente y requiere por tanto tratamiento y rehabilitación.

8.1 Algunas campañas y actividades con la población vulnerable, desarrolladas con la finalidad de reducir y prevenir el consumo de drogas

Previo a desarrollar las políticas que han pretendido generar alguna influencia sobre el consumo de drogas, se debe establecer de entrada, cómo se ha presentado durante todo el escrito, que las políticas en Colombia en el tema de

³⁵ “Una o más intervenciones estructuradas para tratar los problemas de salud y de otra índole causado por el abuso de drogas y aumentar u optimizar el desempeño personal y social” (ONU, Oficina contra la Droga y el Delito, 2003, p. 12).

drogas han ido dirigidas de manera principal a reducir la oferta de las drogas en el mercado ilegal y por tanto reducir el tráfico de las mismas; y de manera secundaria y residual a combatir el aumento del consumo de drogas, a tratar la dependencia y a luchar contra el problema de salud pública derivado de la oferta de drogas que se encuentran en el mercado ilegal, esto es, tratar al consumidor como un enfermo que requiere atención y rehabilitación³⁶ y que merecen un disfrute del derecho a la salud.

Hasta el momento la política de drogas colombiana se ha centrado principalmente en la reducción de la producción y parece haber minimizado la importancia del consumo. Así se evidencia al comparar la proporción del gasto del Estado frente a cada una de estas estrategias, pues mientras en 2010 el 64.2% de dicho gasto se destinó a la reducción de la oferta de drogas, tan solo el 4,1% se direccionó a reducir su demanda (Uprimny et al; s.f, p. 5).

Las estrategias para disuadir sobre el consumo de drogas y así intentar reducir los daños generadas por las mismas, han ido dirigidas a campañas publicitarias y actividades, que buscan crear una conciencia personal en cada una de los sujetos que las observan. Las mismas se dirigen a intentar crear sensibilización, y responsabilidad social, en la población consumidora de drogas y a intentar una “prevención” teórica sobre futuros consumidores. Además, de la realización de actividades de esparcimiento y educación, con las poblaciones más vulnerables de caer en el consumo de drogas.

De las campañas nacionales, se pueden destacar dos que fueron muy conocidas:

³⁶ Proceso mediante el cual una persona con un trastorno debido al consumo de sustancias alcanza un estado de salud, una función psicológica y un bienestar social óptimos (OMS, 1994, p. 54).

Se encuentra la campaña denominada “No trafiques la mata que mata”³⁷ de la Dirección Nacional de Estupefacientes, que comenzó a pasarse por televisión en el año 2008, y que consta de dos comerciales , dirigidos a evitar que se cultive la llamada “mata que mata”, haciendo referencia a la Coca, la marihuana y la amapola, y que en ultimas tenía un mensaje que buscaba además, mostrar el cultivo de dichas plantas, como la causa de la guerra que existe en Colombia, producto del narcotráfico (La mata que mata no trafiques, 2013).

Se puede recordar también, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, una campaña denominada “Colombia territorio libre de drogas”, la cual se impulsó con el apoyo de la UNODC y actualmente sigue vigente; esta campaña tiene como finalidad “(...) afianzar el compromiso personal, familiar y social, frente a la toma de decisiones saludables y la vida libre de elementos que la esclavicen, como las drogas” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (a) [UNODC], s.f.). De acuerdo con lo anterior, se han desarrollado ciertas campañas, programas y eventos deportivos y de esparcimiento que buscan –enfaticando en los jóvenes-, menguar la influencia de las drogas y disminuir la vulnerabilidad hacia el consumo de las mismas.

Adicionalmente, se ubican campañas a nivel mundial, promovidas por la UNODC, que buscan concientizar sobre el consumo de drogas a jóvenes y a adultos, tal es

³⁷ En Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (2010), M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza, Rad. 30485, la Corte resuelve la impugnación interpuesta por la señora Fabiola Piñacue Achicue contra un fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dentro de la acción de Tutela que promovió contra el Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección Nacional de Estupefacientes-. La señora interpuso Tutela, para que se retiraran los dos comerciales de la “mata que mata”, debido a que ella como indígena NASA, argumenta que desde el año 1998 con el apoyo de su comunidad, impulsa el desarrollo de alimentos elaborados a base de hoja de coca, en un intento por rescatar las costumbres ancestrales de su pueblo y transmitir a la sociedad la diferencia entre la hoja de coca y el clorhidrato de cocaína; todo esto según ella se vio afectado por la campaña mencionada. La actora argumenta que la planta de Coca no es una droga y que tampoco es responsable de los males que en los medios se le atribuyen. Finalmente la Corte, modifica el fallo impugnado y además ordena a las entidades accionadas, retirar dentro del término máximo de 5 días la pauta publicitaria “la mata que mata”, de todos los medios de comunicación donde se reproducía.

el caso de la campaña denominada “Make health your new high in life, not drugs”, una campaña que presenta como se va deteriorando la vida y la salud de un grupo de jóvenes, producto del consumo. “La campaña alienta a los jóvenes a cuidar ante todo su salud y no consumir drogas.” (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (b) [UNODC], s.f.).

También, la UNODC en alianza con el Gobierno Nacional, ha implementado diferentes actividades con jóvenes, para hacerle frente al consumo de drogas en el país, dentro de las actividades se encuentran las siguientes:

El impulso a estrategias basadas en el deporte que beneficiaron de manera directa a 990 niños y jóvenes, 170 entrenadores y 410 padres de familia, en cuatro municipios de Colombia (2007 - 2008).

- El desarrollo del concurso "El Viento a tu Favor" que apoyó 40 iniciativas juveniles en todo el país (2009 - 2010). Se cuenta con evaluación externa (2011).

- El fortalecimiento del Programa "Destrezas para la Vida" de la Fundación Leones Educando (2009).

- La elaboración de la cartilla "La Prevención en Manos de los Jóvenes" (2010).

- La implementación del programa "Emprende y Aprende" en el municipio de Soacha para el fortalecimiento de 35 emprendimientos socio - productivos de jóvenes, sus familias y comunidades (2011 - 2012).

- La ejecución del proyecto "Tu Voz Cuenta", que involucra a 35 agrupaciones musicales y culturales de hip hop de seis ciudades del país para la difusión de mensajes propositivos sobre la convivencia, la cultura de la legalidad y una vida libre de drogas con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos de América - NAS. (2012) (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (c), s.f).

De acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar cómo la estrategia para hacerle frente al consumo de drogas, ha ido dirigida a intentar concientizar a las personas sobre los daños que produce el consumo de dichas sustancias; para que las personas a través del ejemplo, sean capaces de tomar sus propias decisiones, además de la realización de diferentes actividades que involucren a jóvenes, buscando reducir la posibilidad de que emprendan el consumo de alguna droga.

Adicionalmente, se debe hacer referencia a la ley 1566 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a las personas que consumen sustancias psicoactivas, previo consentimiento informado a la persona que se le ofrece la atención integral –entendiéndose el abuso y la adicción a sustancias psicoactivas, cómo una enfermedad-; esto, como una medida dirigida a combatir el consumo de drogas, brindando programas de atención al consumidor. Sumándole a esto, que la ley también establece que el Gobierno, partiendo del marco planteado por la Política Pública Nacional de Prevención y Adicción de sustancias psicoactivas³⁸, debe plantear estrategias para prevenir el consumo, abuso y adicción a dichas sustancias.

Es importante rescatar que el Estado si ha realizado algunos esfuerzos para reducir el consumo de sustancias psicoactivas en la población Colombia, esfuerzos dirigidos a crear conciencia en la población que aún no consume para evitar su ingreso en dicha problemática, además de acciones adelantadas para el tratamiento de los consumidores que tienen síntomas de dependencia; pero el consumo debe ser asumido desde un punto de vista diferente, reconociendo que:

(...) se trata de un fenómeno que existe y existirá, que siempre habrá personas que opten por consumir drogas de manera continuada, que a pesar de ello las personas pueden transformar sus prácticas, correr menos riesgos, tener menos daños, integrarse a la vida social y productiva y ejercer su ciudadanía con acceso a servicios, información, medicamentos y medios para cuidarse a sí mismos y a sus redes. Todas estas condiciones son necesarias para minimizar el impacto negativo que este comportamiento tiene sobre la salud individual y colectiva, asegurar el derecho a la información, a la educación, a la no-discriminación y a la salud (Comisión asesora para la política de drogas en Colombia, 2013, p. 14).

³⁸ Esta política tiene como finalidad “reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad (...)” (Ministerio de la Protección Social, 2007).

8.2 Cifras sobre las variaciones en el consumo de marihuana y cocaína en Colombia: El caso de las Universidades

Cuando se realiza un análisis sobre las variaciones del consumo de drogas en la población Colombiana, se deben observar diferentes aspectos, tales como: la edad, la condición socio-económica, el tipo de región, el nivel de oportunidades y educación, entre muchos más, que de acuerdo con los objetivos que se propuso el presente trabajo, no serán estudiados de manera independiente, esto teniendo en cuenta, que las cifras varían de acuerdo al tipo de población que se estudie; así las cosas, en este punto sólo se presentaran las variación de un fragmento de la población juvenil, la Universitaria³⁹, entendida como una población de alta vulnerabilidad y que presenta las mayores cifras de consumo.

Lo anterior, única y exclusivamente con la intención de confrontar si entre 2001 y 2012 –de acuerdo con las cifras a las que se tuvo acceso-, existió una variación ascendente o descendente, en el porcentaje de personas pertenecientes a la población Universitaria que han consumido drogas; esto, para verificar si las campañas y acciones implementadas para reducir el consumo de drogas en la población Colombia reflejan alguna variación positiva en la población Universitaria.

Se comenzará presentado, de acuerdo con un informe publicado por El Observatorio de Drogas en Colombia (Scoppetta, 2010, p. 19 y 20), las variaciones que en el consumo de drogas ilícitas, presentó la población Universitaria entre el año 2001 y 2009, las cifras evidencian lo siguiente:

³⁹ Que la población Universitaria presente los mayores índices de consumo se debe “por una parte, la edad que corresponde a eventos sociales relacionados con experiencias propias de la adolescencia; por otra parte, el ambiente universitario donde las drogas son frecuentes y de fácil acceso” (Scoppetta, 2010, p. 44).

Ilustración 20. Comparación del consumo de Marihuana en la población Universitaria entre 2001 y 2009

Periodo	2001			2009		
	%	Intervalo 95	%	%	Intervalo 95	%
Alguna vez en la vida	15,3	14,9	15,7	26,7	24,9	28,4
En el último año	8,4	8,1	8,7	11,5	10,8	12,2
Casos nuevos en el último año	3,1	2,9	3,3	5,5	4,5	6,5

Fuente: Ministerio de Interior y Justicia de Colombia (2010). Observatorio de Drogas en Colombia y Dirección Nacional de Estupeficientes. Consumo de Drogas en Colombia. Características y Tendencias. p. 20. Recuperado de:
<http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03102010-consumo-drogas-colombia-caracteristicas-tendencias-.pdf>

Ilustración 21. Comparación del consumo de Cocaína en la población universitaria entre 2001 y 2009

Periodo	2001			2009		
	%	Intervalo 95	%	%	Intervalo 95	%
Alguna vez en la vida	6,1	5,9	6,4	6,4	5,3	7,5
En el último año	2,7	2,6	2,9	2,5	2,2	2,9

Fuente: Ministerio de Interior y Justicia de Colombia (2010). Observatorio de Drogas en Colombia y Dirección Nacional de Estupeficientes. Consumo de Drogas en Colombia. Características y Tendencias. p. 19. Recuperado de:
<http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03102010-consumo-drogas-colombia-caracteristicas-tendencias-.pdf>

Se puede observar que entre 2001 y 2009, el consumo de estupeficientes tuvo variaciones en la población Universitaria, en relación con la Marihuana se presentaron unas variaciones considerables, que presentan un aumento del consumo, ya fuere para personas que habían consumido esta sustancia una vez en la vida, o para personas que la consumieron el último año. En relación con la

Cocaína, las cifras muestran una pequeña reducción del consumo en dicho periodo de tiempo.

Continuando con las cifras existentes, los estudios realizados entre 2009 y 2012, sobre consumo de estupefacientes en la población Universitaria de Colombia, en el último año, teniendo en cuenta como criterio general el sexo (mujeres y hombres), presentan lo siguiente:

Ilustración 22. Prevalencia de último año de consumo de marihuana según sexo, años 2009 y 2012

Sexo	2009		2012	
	%	Intervalos de confianza de 95%	%	Intervalos de confianza de 95%
Hombres	14,54	13,39 – 15,70	19,86	18,68 – 21,04
Mujeres	8,24	7,40 – 9,08	10,81	9,96 – 11,67
Total	11,21	10,51 – 11,91	15,01	14,29 – 15,73

Fuente: Proyecto PRADICAN (2012). Programa antidrogas ilícitas en la Comunidad Andina. II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia, p. 78. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/PRADICAN_informe_Colombia.pdf

Ilustración 23. Prevalencia de último año de consumo de cocaína según sexo, años 2009 y 2012

Sexo	2009		2012	
	%	Intervalos de confianza de 95%	%	Intervalos de confianza de 95%
Hombres	4,01	3,37 – 4,65	3,33	2,80 – 3,86
Mujeres	0,91	0,62 – 1,20	1,07	0,79 – 1,36
Total	2,37	2,03 – 2,71	2,12	1,83 – 2,41

Fuente: Proyecto PRADICAN (2012). Programa antidrogas ilícitas en la Comunidad Andina. II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia, p. 80. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/PRADICAN_informe_Colombia.pdf

Las cifras sobre consumo de estupefacientes entre 2009 y 2012, presentan un considerable aumento del consumo de marihuana tanto para hombres como para mujeres, y nuevamente una pequeña reducción general en el consumo de cocaína.

Es importante tener en cuenta, que en este segundo estudio, sobre consumo de estupefacientes entre 2009 y 2012, también se realizaron clasificaciones por edades que van desde 18 y menos, hasta 25 y más para comunidad Universitaria; en cada una de las categorías, independientemente de que en la categoría general se presentara una disminución o aumento del consumo entre ambos periodos, pueden evidenciarse variaciones independientes.

En el anterior estudio epidemiológico, también se destaca que para 2012 el 16.4% de los estudiantes de Universidades en Colombia, habían consumido alguna droga ilícita en el último año (1 de cada 6 estudiantes). Y 1 de cada 3 estudiantes la había consumido alguna vez en su vida (siendo mayor el porcentaje de hombres que de mujeres). Además de destacarse que la sustancia más consumida es la Marihuana – prevalencia de 15% para el último año-, y la tercera más consumida la cocaína – prevalencia 2.1% para el último año (UE & CAN, 2013, p. 69 y 70).

En resumidas cuentas lo que presentan las cifras, es un aumento variable del consumo de marihuana –con una tendencia creciente-, y una estabilización de las cifras del consumo de cocaína –que se mantiene y únicamente presentan reducciones leves- en la población universitaria de Colombia, entre 2001 y 2012.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta, que en el estudio epidemiológico citado, se concluyó que entre los consumidores de alguna droga ilícita (marihuana, bazuco o cocaína), el 29.0% de estos presentan sintomatologías de ser consumidores dependientes, esto es equivalente a 3 de cada 10 estudiantes universitarios.

Finalmente, es posible intentar establecer que los hombres tienen un consumo mayor de ambas drogas que las mujeres, porque de acuerdo con las mismas cifras que presenta el estudio citado, las mujeres tienen una percepción de riesgo mayor frente al consumo de dichas sustancias; así las cosas frente al consumo de marihuana, el 32% de los estudiantes percibe un riesgo frente al consumo experimental, y de ese porcentaje el 35% de las mujeres perciben un riesgo y el 29% de los hombres lo perciben también. Y frente al consumo frecuente de marihuana, el 73% de los estudiantes perciben un riesgo, de los cuales el 78% equivale a las mujeres y un 67% a los hombres.

Y en relación con el consumo de cocaína, un 63% de los estudiantes percibe un riesgo frente al uso experimental, y de ese porcentaje el 64% equivale a mujeres y el 61% a hombres; y frente al consumo frecuente de cocaína, el 91% de los estudiantes perciben un riesgo, de los cuales un 93% equivale a mujeres y un 89% a hombres.

Con el análisis de estas cifras de manera conjunta, se podría señalar que las acciones emprendidas para reducir el consumo de estupefacientes en Colombia no han producido los frutos esperados en la población universitaria –esto es, una considerable reducción del consumo-, y por el contrario el consumo sigue aumentado⁴⁰ (el de marihuana, porque el de cocaína se ha mantenido estable), y cada año, más personas se involucran en el mismo –cómo lo muestran las cifras relativas a la marihuana-.

⁴⁰ A nivel mundial en 2010 alrededor de 230 millones de personas en todo el mundo habían consumido alguna droga ilícita en el año inmediatamente anterior. La marihuana a nivel mundial es la droga más consumida, los usuarios podrían representar alrededor del 75% u 80% de los consumidores de drogas a nivel mundial. (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013, p. 69)

9. TRES CONVENCIONES QUE HAN MARCADO UNA DIRECTRIZ INTERNACIONAL DE PROHIBICIÓN FRENTE AL TEMA DE LAS DROGAS Y UNA TENDENCIA NACIONAL HACIA LA PROHIBICIÓN DEL CONSUMO POR VÍA LEGISLATIVA Y HACIA LA LIBERALIZACIÓN DEL MISMO POR VÍA JURISPRUDENCIAL

Este capítulo se centrará en realizar una descripción de las convenciones internacionales que se han desarrollado para afrontar el tema de la droga en el mundo, y se analizará el direccionamiento que las mismas han tenido y las consecuencias negativas que se han derivado de su aplicación. Además, se realizará un análisis de la normatividad interna en Colombia que ha tenido una tendencia particular frente al consumo de drogas ilícitas, tendencia que ha variado legislativa y jurisprudencialmente. Cabe resaltar, que dentro del análisis de la normatividad interna se tomarán las fuentes que a juicio de la autora de la presente monografía, son las más relevantes para el objeto del presente estudio.

9.1 Régimen Internacional: Tres convenciones que han marcado una tendencia en el tema de las drogas

Dentro de las normas internacionales de control de drogas, se encuentran tres convenciones muy importantes que marcan un régimen de prohibicionismo, todas estas convenciones se han formulado bajo una misma línea de represión y sanción, donde se prescribe que “todas las drogas definidas por las Convenciones como ilícitas sólo pueden tener fines medicinales y de investigación, lo que implica calificar como crimen la producción para todos los demás objetivos.” (Comisión Latinoamericana sobre drogas y democracia, s.f, p. 17)

Con el protocolo de 1948 comenzó el prohibicionismo internacional frente a las drogas, estableciéndose que las sustancias definidas en dicho protocolo sólo podían usarse para fines médicos y de investigación, eliminando cualquier posibilidad de un uso diferente a las drogas. Posteriormente, con la Convención única sobre estupefacientes de 1961, se reafirmó la prohibición planteada en el

protocolo anterior, y se señalaron cuatro listas con un tratamiento especial para cada una; a continuación, con la convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 se añadieron sustancias a las listas establecidas en la convención anterior. Finalmente con la convención contra el tráfico ilícito de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas de 1988, empezaron las normas internacionales a centrarse en el control de tráfico internacional de estas sustancias, dando respuesta al incremento de las organizaciones de traficantes, se desarrolló el tema de control a los precursores químicos, al lavado de activos y se ordenó la penalización de asuntos relacionados con el tráfico de drogas.

De acuerdo con lo que señala el reporte mundial de drogas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008, p. 212, 213), cuando un Estado parte de las Naciones Unidas, ratifica uno de los tres convenios, está obligado a que sus normas internas sean concordantes con los planteamientos internacionales. Así las cosas, ha existido una adhesión a las tres convenciones casi universal, donde el 96% de todos los países (186 países) son Estados parte de la convención de 1961, 94% (183 países) son Estados parte de la convención de 1971 y el 94% (182 países) son Estados parte de la convención de 1988.

Por su parte, Colombia se adhirió a la convención de 1961 el 3 de marzo de 1975⁴¹, a la convención de 1971 el 12 de mayo de 1981⁴² y a la convención de 1988 el 20 de diciembre de 1988, ratificada el 10 de junio de 1994; frente a esta

⁴¹ Véase: Status de adhesión: lista de países que se adhirieron y/o ratificaron la convención única sobre estupefacientes de 1961 en:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&lang=en

⁴² Véase: Status de adhesión: lista de los países que se adhirieron y/o ratificaron la convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 en:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-16&chapter=6&lang=en

última convención, Colombia formula reserva frente a diferentes artículos por no armonizar con la legislación nacional⁴³.

Aunque la aceptación mundial frente a los convenios se evidencia en la adhesión de los países a los mismos, el reporte mundial de drogas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008, p. 216, 217), también acepta que aunque los esfuerzos internacionales han existido y con las convenciones se ha intentado reducir la problemática generada por la drogas ilegales, el problema de las drogas sigue existiendo, adicionándole además, que el prohibicionismo y el régimen de control planteado en las convenciones ha traído consecuencias tales como:

- La creación de un mercado negro ilegal
- La ampliación del mercado negro ha exigido una ampliación de recursos por parte de los gobiernos para controlar el mismo, dejando en un segundo lugar la inversión en salud pública, preocupación que se deriva del consumo de drogas.
- El denominado efecto globo o desplazamiento de la producción, esto porque el aumento de los controles en un lugar, produce el desplazamiento de la producción en otro, compensándose así la reducción.
- El desplazamiento de sustancias, el control sobre una sustancia produce un desplazamiento de los usuarios a otras sustancias. Y
- La estigmatización y exclusión social de los usuarios de las drogas ilícitas.

Reconociéndose además en éste reporte, que el tema de la demanda de las drogas ilícitas y la salud pública no tuvo un enfoque central en las convenciones internacionales.

Finalmente el informe señala, que para deshacer las consecuencias negativas, el consenso internacional debe dirigirse hacia la prevención del delito, la reducción del daño y los derechos humanos.

⁴³ Véase: Status de adhesión: lista de los países que se adhirieron y/o ratificaron la convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópica de 1988 en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/marco-legal.html>

Las tres convenciones se han caracterizado por un común denominador de prohibicionismo y sanción para las conductas relacionadas con drogas ilegales, pero la represión ha generado consecuencias negativas a nivel mundial y no ha contribuido completamente a terminar con el tráfico y consumo de drogas ilegales.

9.2 Régimen Nacional: tendencia legislativa y jurisprudencial frente al consumo de drogas en Colombia

Se debe analizar cuál ha sido la tendencia de Colombia, frente al tratamiento del consumo de drogas ilícitas tanto por vía legislativa como por vía jurisprudencial, y si la tendencia si ha sido hacia la represión y prohibición, de acuerdo con las directrices internacionales.

Así las cosas, mediante la **Ley 30 de 1986** se expide el estatuto de estupefacientes en Colombia; dicha ley inicialmente define lo correspondiente a la dosis personal, y posteriormente establece como delito el consumo de drogas e imponía en el artículo 51, sanciones al que violentara lo establecido, las sanciones eran las siguientes: a) por primera vez, arresto hasta por treinta días y multa de medio salario mínimo mensual. b) Por la segunda vez, arresto de un mes a un año y multa de medio a un salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los doce meses siguientes a la comisión del primero; y c) el consumidor que de acuerdo con dictamen médico legal se encuentre en estado de drogadicción, así haya sido sorprendido por primera vez, será internado en un establecimiento psiquiátrico por el termino necesario para su recuperación, caso en el cual no aplicaba multa ni arresto. Una ley que comienza a mostrar un camino represivo frente al tema de las drogas en Colombia, influenciada por la normatividad internacional dirigida hacia la represión y el prohibicionismo.

Pero en 1994, con la **Sentencia C-221 de 1994**, se despenaliza el consumo de la dosis personal, modificándose así la ley 30 de 1986.

Para explicar un poco ésta sentencia, un ciudadano llamado Alexandre Sochandamandou, ejerciendo la acción de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que se declare inexecutable el literal j) del artículo 2o. y el artículo 51 de la ley 30 de 1986; dichas normas señalaban lo siguiente:

Artículo 2o. Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones: (...)

j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo.

Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.

No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad".

Artículo 51. El que lleve consigo, conserve para su propio uso o consuma, cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia, en cantidad considerada como dosis de uso personal, conforme a lo dispuesto en esta ley, incurrirá en las siguientes sanciones:

a) Por primera vez, en arresto hasta por treinta (30) días y multa en cuantía de medio (1/2) salario mínimo mensual.

b) Por la segunda vez, en arresto de un (1) mes a un (1) año y multa en cuantía de medio (1/2) a un (1) salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los doce (12) meses siguientes a la comisión del primero.

c) El usuario o consumidor que, de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción así haya sido sorprendido por primera vez, será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación. En este caso no se aplicará multa ni arresto.

La autoridad correspondiente podrá confiar al drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo, bajo la responsabilidad de ésta a una clínica, hospital o casa de salud, para el tratamiento que corresponda, el cual se prolongará por el tiempo necesario para la recuperación de aquél, que deberá ser certificada por el médico tratante y por la respectiva Seccional de Medicina Legal. La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus

obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella.

El médico tratante informará periódicamente a la autoridad que haya conocido del caso sobre el estado de salud y rehabilitación del drogadicto. Si la familia faltare a las obligaciones que le corresponden, se le hará efectiva la caución y el internamiento del drogadicto tendrá que cumplirse forzosamente.

El accionante, señala que las normas demandadas vulneran los artículos 366 de la Constitución, porque según él, si el Estado no puede garantizar la curación de la persona enferma, tampoco puede privarlo de la droga. Se vulneran también los artículos 5, 28, 29, 34 y 49 de Constitución, porque los drogadictos y toxicómanos son enfermos psicofisiológicos, y el Estado no puede sancionarles a las personas el derecho a estar enfermos. Además señala, que también se vulneran los artículos 28 y 95 numeral 1º de la Constitución, porque argumenta que no se puede sancionar por el simple hecho de consumir, cuando la conducta no perjudica a nadie más diferente al mismo consumidor.

La corte al pronunciarse, comienza señalando que cada persona como dueña y directora de su vida, es quien debe tomar las decisiones que tienen relación alguna con su salud y su vida; y el derecho solo interviene cuando esa conducta individual, sale de la esfera personal, y comienza a generar consecuencias que lesionen los derechos de otros.

En relación con el aparte del artículo 49 de la Constitución política que señala que “(...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”; la Corte refiere, que debe ser visto como un deseo del constituyente, que encuentra correcto que las personas cuiden su salud, pero que no puede derivar en consecuencias jurídicas adversas.

Señala la Corte entonces, que la única manera que tiene el Estado si considera indeseable que las personas consuman estupefacientes, de acuerdo con los

principios tales como la dignidad humana, la autonomía de la voluntad y el libre desarrollo de la personalidad, es brindar a la comunidad la posibilidad de educarse; para que conozcan las consecuencias que para su vida pueden derivarse del uso de ciertas sustancias, y así puedan libre y conscientemente tomar una decisión. Señala la Corte en relación con esto que:

(...) el conocimiento es un presupuesto esencial de la elección libre y si la elección, cualquiera que ella sea, tiene esa connotación, no hay alternativa distinta a respetarla, siempre que satisfaga las condiciones que a través de esta sentencia varias veces se han indicado, a saber: que no resulte atentatoria de la órbita de la libertad de los demás y que, por ende, si se juzga dañina, sólo afecte a quien libremente la toma.

Así, para la Corte, el considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen.

(...) Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales.

De acuerdo con lo anterior, declara entonces la Corte inexecutable los artículos 51 y 87 de la ley 30 de 1986 (el segundo por tener conexidad con el primero), y el artículo 2º literal j), lo declara executable por considerarlo ajustado a la Constitución. Así, comienza Colombia a abrir el panorama frente al consumo de drogas, donde la Corte reconoce que el consumo de drogas, aunque puede generar dependencia, es una decisión personal, que no se soluciona penalizando si no con tratamientos médicos.

Desde que se despenalizó la dosis mínima, los intentos legislativos se han dirigido a derribar lo señalado en ésta sentencia, así encontramos por ejemplo:

La **Ley 745 de 2002** establece unas sanciones –multas-, para las personas que en presencia de menores de edad, consuman estupefacientes o sustancias que produzcan alguna dependencia. Adicionalmente se establecen sanciones, para las personas que consuman, porten o almacenen estupefacientes –en cantidad considerada dosis personal-, en establecimientos educativos, lugares aledaños u domicilios de menores. Pero mediante **Sentencia C-101 de 2004**, se declara inexecutable el procedimiento al que se sujetan las contravenciones especiales, dejando por tanto sin sustento la mencionada ley.

Posteriormente con el inicio del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, comienzan varios intentos dirigidos a penalizar la dosis personal; lo anterior comienza con un referendo contenido en la **ley 796 de 2003**, centrado en la pregunta Nro. 16 que proponía lo siguiente:

Pregunta: para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno, ¿aprueba usted el siguiente artículo?”

Para promover y proteger el efectivo desarrollo de la personalidad, la ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas, como la cocaína, la heroína, la marihuana, el éxtasis u otras similares, graduando las penas según las circunstancias en que se cometa la infracción. El Estado desarrollará una activa campaña de prevención contra la drogadicción y de recuperación de los adictos, y sancionará, con penas distintas de la privación de la libertad, el consumo y porte de esos productos para uso personal, en la medida en que resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos, especialmente los de los niños y adolescentes.

Esta pregunta es declarada inexecutable por la Corte Constitucional, en la **Sentencia C-551 de 2003** argumentando que:

Frente a esta nota introductoria la Corte encuentra al menos dos problemas, el primero tiene que ver con el empleo de las expresiones “para proteger” “contra el uso de cocaína...”, pues asocia una situación socialmente deseable, como es el control del abuso de ciertas sustancias psicoactivas, con

la aprobación del proyecto de norma. Esto habla suficiente sobre la capacidad inductiva de la nota introductoria.

El segundo problema es el de la adecuación o de la causalidad que podría establecerse entre la nota introductoria y la aprobación del artículo, que incluye la penalización del porte y consumo de sustancias alucinógenas, pues existen muchos análisis críticos de esas estrategias de penalización, según los cuales, este tipo de políticas, lejos de proteger, tiende a agravar la situación de los consumidores, en la medida en que los margina socialmente.

Empleo de lenguaje emotivo, que induce al elector, y ausencia de un vínculo claro entre la nota introductoria y el artículo a ser aprobado, implican la inclusión de elementos que desconocen la garantía de la libertad del sufragante.

Adicionalmente, la Corte señaló que éste numeral no cumplió con los requisitos de publicidad, porque nunca fue oficialmente publicado con exposición de motivos y por tanto lo declara inexecutable.

En 2006, nuevamente el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez promovió el **proyecto de ley 264 de 2006**, presentado por el senador Carlos Moreno de Caro, el cual tenía como finalidad sancionar el porte y/o consumo de la dosis personal de estupefacientes. Las sanciones establecidas para la primera vez que se infringiera la norma eran multas de 2 a 4 SMLMV y trabajo social comunitario durante 30 días; y si se infringía la norma por segunda vez, las sanciones iban de 3 a 5 SMLMV y 60 días de trabajo social; siempre y cuando el segundo hecho se realizara dentro de los 12 meses siguientes a la comisión del primero. Proyecto que en últimas fue archivado por tránsito de legislatura.⁴⁴

⁴⁴ Cuando no se cumple lo que plantea el artículo 190 de la ley 5 de 1992, al respecto de los proyectos de ley, el cual señala que “los proyectos distintos a los referidos a las leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuaran su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren. (...)”, se entiende entonces que se archivan por el tránsito de la legislatura, por no estar dentro de la excepción que plantea la norma.

Continuando sus intentos, el gobierno de Uribe con la ley **1153 de 2007**, intento retomar lo señalado en el articulado de la ley 745 de 2002, esto, porque en el capítulo V se reseñaban las contravenciones contra la salud pública, donde se incluía el consumo de sustancia psicoactivas en presencia de menores y en establecimiento educativo o domicilio, pero dicha ley, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-879 de 2008**.

Siendo concordantes con la línea que la jurisprudencia ha llevado, en 2008 mediante **Sentencia del 18 de noviembre de 2008**, la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia acepta una mayor posesión de dosis personal, cuando es para consumo propio; así esta sentencia resuelve el caso de un joven, que fue encontrado con 12 bolsas pequeñas que contenían marihuana (29.9 gramos), y fue condenado finalmente por el delito de tráfico fabricación y porte de estupefacientes a 70 meses de prisión y multa de 8 SMLMV. Después de haber sido proferido el fallo, la defensa interpuso recurso de apelación, señalando que el joven, fue condenado por el hecho de llevar consigo las 12 bolsas de marihuana para su consumo personal, debido a la situación de dependencia que se probó en el proceso, se tenía. Así, la defensa argumento que:

(...) razonablemente no puede aceptarse que 9,9 gramos por encima de la dosis personal para marihuana (20 gr. art. 2-j L. 30/86), corresponda a un exceso intolerable que autorice la intervención del sistema penal, pues se trata de una cantidad sin incidencia para el bien jurídico protegido con el tipo de tráfico, fabricación y porte de estupefacientes.

La Corte estableció que el análisis de la posesión de pequeñas cantidades de estupefacientes debe realizarse desde la perspectiva de la dosis personal, analizando así, si la persona tiene la droga para su consumo personal o si se trata de un caso de tráfico de drogas. Estableciendo la posibilidad de no penalizar el porte de estupefacientes –dosis personal-, en los casos en los que la dosis es mayor a la señalada por la ley.

La Corte concluye señalando que:

(...) cuando se trata de cantidades de drogas ilegales, comprendidas inclusive dentro del concepto de la dosis personal, destinadas no al propio consumo sino a la comercialización o, por qué no, a la distribución gratuita, la conducta será antijurídica pues afecta los bienes que el tipo penal protege; lo que no acontece cuando la sustancia (atendiendo obviamente cantidades insignificantes o no desproporcionadas), está destinada exclusivamente al consumo propio de la persona, adicta o sin problemas de dependencia, evento en el que no existe tal incidencia sobre las categorías jurídicas que el legislador pretende proteger.

En 2009, continuando con las ideas de Álvaro Uribe, se aprobó el **Acto legislativo 002 de 2009**, el cual modifica el artículo 49 de la Constitución Política, adicionándole el siguiente aparte:

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

Con esto, técnicamente se prohibió la dosis mínima, pero en relación con el aparte subrayado la Corte mediante **Sentencia C-574 de 2011**, se declara inhibida para pronunciarse.

Debe entonces tenerse en cuenta, que aunque la reforma incluyó una prohibición de la tenencia y el consumo de estupefaciente, no señaló consecuencias derivadas del incumplimiento de la misma, ni penalizó dicha actividad; únicamente establece la imposición de unos tratamientos a las personas consumidoras, pero

dicho tratamiento debe contar también con el consentimiento de la persona; sin establecerse entonces, una verdadera sanción a la prohibición planteada. Con el **proyecto de ley 248 de 2010**, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez buscaba reglamentar el acto legislativo. En dicho proyecto, se establecía que una vez una persona fuere hallada con una de estas sustancias o bajo el influjo de las mismas, sería conducido al centro de orientación más cercano, donde lo evaluarían y con base en el informe entregado, el juez impondría la medida que se estime conveniente. Este proyecto, en últimas, fue archivado por tránsito de legislatura⁴⁵.

En 2011 por su parte se promulgó la **ley 1453 de 2011**, mediante la cual nuevamente se intenta penalizar el consumo de estupefacientes, con la inclusión del artículo 11, donde se incluye la actividad “llevar consigo”; pero mediante **Sentencia C-491 de 2012**, la Corte lo declara exequible, en el entendido de que no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética.

En 2012, el panorama legislativo empieza a cambiar con **ley 1566 de 2012**, mediante la cual se comenzó a reconocer que el consumo de estupefacientes era un asunto de salud pública que debe ser tratado como un enfermedad que requiere políticas dirigidas a su atención (y no como algo que deba penalizarse). Con ésta norma se pretende garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas. Se busca brindar una atención y un tratamiento médico completo que conlleve a la recuperación plena y readaptación social de la persona. Para poder aplicarse el tratamiento, es necesario que la persona exprese su consentimiento, previa explicación por parte de la entidad encargada de realizar tratamiento, del tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las

⁴⁵ Véase el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención, los derechos del paciente y toda aquella información relevante para la persona, su familia o red de apoyo social o institucional.

Se evidencia entonces, en la normatividad referida que en Colombia ha existido legislativamente, una tendencia a penalizar el consumo de sustancias psicoactivas, mientras por vía jurisprudencial siempre ha existido una tendencia a la despenalización; enfatizándose que en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, la tendencia a la prohibición y criminalización fue mayor. La tendencia jurisprudencial que hasta el día de hoy ha marcado la diferencia, prevalece actualmente en Colombia.

Pero se debe tener en cuenta, que aunque el consumo de la dosis personal es permitido en Colombia, su venta no lo es, situación que contraría la despenalización de la dosis personal, que busca la defensa del derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad.

10. ALTERNATIVA LEGALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y VENTA DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA: EL CASO DE URUGUAY, EL ESTADO DE COLORADO, WASHINGTON Y HOLANDA COMO BASES DE UNA LEGALIZACIÓN REGULADA

Finalmente, y después de realizar un recorrido de manera resumida de lo que ha sido la historia del Narcotráfico en Colombia, las implicaciones sociales, políticas y económicas que se han derivado de este fenómeno y las políticas y acciones emprendidas durante más de 40 años para enfrentar la denominada “guerra contra las drogas”, declarada en 1971 durante el periodo de presidente de Estados Unidos Richard Nixon, para hacerle frente tanto a la problemática de la oferta y tráfico de estupefacientes, cómo la problemática de consumo derivado de dicha oferta de drogas en el mercado; y atreviéndose este trabajo, teniendo en cuenta las cifras presentadas y la realidad que se vive en el país, a señalar que la guerra contra las drogas ha fracasado, se procederá a presentar la propuesta alternativa, cómo tema central de la presente monografía. Teniendo en cuenta adicionalmente, que no sólo el consumo produce daños, sino también las políticas dirigidas a reprimir pueden producir muchos más⁴⁶.

Todo lo expresado anteriormente, tenía como finalidad explicar el contexto en el cual se ha desarrollado el fenómeno de las drogas ilícitas en Colombia, para finalizar proponiendo la muy discutida y controvertida legalización de la producción, distribución y posterior venta de la marihuana, cómo una propuesta alternativa, que contribuiría tanto a debilitar el fenómeno del Narcotráfico, cómo a hacerle frente de manera directa y concentrada al fenómeno del consumo. Legalización que se propone en principio de manera exclusiva para la marihuana, cómo la

⁴⁶ Rodrigo Uprimny al respecto explica los dos tipos de daños que se derivan de las drogas, los “problemas primarios” que serían los que se derivan del abuso de una sustancia psicoactiva y los “problemas secundarios”, serían los que se derivan de la política de control adoptada por el Estado. A modo de ejemplo señala, que el consumo excesivo de alcohol puede producir una cirrosis – problema primario- porque se deriva del abuso de la sustancia; pero la contaminación por SIDA de los consumidores de heroína que comparten sus jeringas, es un problema secundario, porque devine de la criminalización de la droga (Uprimny, et al. 2013, p. 20).

droga que más se consume en Colombia, y que en un futuro de acuerdo con los efectos derivados de una legalización podría extenderse a otras drogas.

Así las cosas, este escrito presentara los actuales casos de los países que están marcando la diferencia y que decidieron dar un paso hacia adelante, legalizando la producción y venta de la marihuana (además de otras actividades, en el caso de Uruguay, sobre las cuales tomará control el Estado), estos son, Uruguay, el Estado de Washington y el Estado de Colorado en Estados Unidos, las experiencias positivas de dichas políticas y el contexto en el cual fueron adoptadas. Además, de plantear el caso de Holanda, el cual es más antiguo pero que es un hito histórico que ejemplifica claramente los resultados de una política de legalización.

De antemano, es importante plantear que no se debe pensar, que una posible legalización va a aumentar el consumo de drogas, no existe ningún estudio que pruebe lo anterior, y no puede esto ser establecido como una máxima que remita a una directa conexión entre la legalización y el aumento del consumo; además, debe tenerse en cuenta, que la propuesta también plantea una mayor inversión en educación –con el dinero que se recolecte por concepto de impuesto, sobre la venta de las drogas-, como herramienta número uno para reducir el consumo de drogas en el país, no castigando sino educando sobre la problemática. Tampoco existen pruebas que demuestren que legalizando se reducirá el consumo, pero si podría ser una primera herramienta para asumir el problema de manera directa y contribuir a su reducción, además de contribuir a la reducción del problema de salud pública que se deriva para muchos usuarios de las drogas, que las deben conseguir en la ilegalidad.

Finalmente, la propuesta va dirigida a la legalización de las drogas en Colombia (en principio la marihuana acogiendo las experiencias de otros países) para que sea el Estado el que se encargue de regular la producción, distribución y posterior

venta del producto en el mercado –estableciendo límites de edad y cantidad para adquirirlo-, imponiendo además, un impuesto sobre el consumo, dinero que una vez recaudado iría a formar parte de las arcas Estatales y tendría como finalidad una inversión directa en la problemática de salud pública generada por el consumo. Con lo anterior, no se estaría promoviendo ni convalidando el consumo, simplemente se estaría sacando el producto de la ilegalidad –que es lo que lo hace rentable precisamente para el narcotráfico, esto, porque la ilegalidad permite que se cobren altos precios por su adquisición-, y permitiéndole a sus consumidores que lo adquieran fácilmente, evitando las situaciones de marginalidad a las que se debe someter una persona para acceder a la droga –teniendo en cuenta que el consumo de la dosis personal si es legal, pero su venta no-, pero teniendo además un conocimiento directo de la situación social de los consumidores, para poder promocionar campañas efectivas, generar educación sobre el tema y promover la prevención instruyendo, pero además permitiendo la libertad de elección.

Además, de promoverse campañas que permitan eliminar el estigma creado alrededor de la figura del consumidor de drogas, y por el contrario contribuyan a su inclusión social, como una forma de rehabilitación. Aquí, nuevamente se debe tener en cuenta la diferenciación que existe entre los diferentes tipos de consumidores, esto es el consumidor recreativo u ocasional (consume la sustancia en ciertas circunstancias con algunos círculos sociales –rumbas o paseos-, pero por fuera de éstas situaciones no las requiere para su vida), y el consumidor habitual (existen signos de dependencia hacia la sustancia). El consumo podría ser o no problemático, es decir que genera problemas sobre la salud física, mental y social de la persona y genera problemas a la hora de relacionarse con terceros. (Alcaldía mayor de Bogotá, 2011, p. 37 y 38). Por tanto la rehabilitación y el tratamiento irían dirigidos a los consumidores habituales con signos de dependencia, y la prevención a los demás consumidores para evitar que se vuelvan dependientes. .

De acuerdo con los estudios realizados por Vergara, et al. (2003, p. 25-28), una posible legalización para Colombia, podría producir los siguientes efectos, teniendo en cuenta las acciones que otros agentes que no apoyen la legalización, puedan emprender en contra del país:

Negativos:

- Imposición de bloqueos comerciales, terminación unilateral de convenios y tratados comerciales o pérdida de preferencias arancelarias.
- Pérdida de respeto a la ley, incremento en los índices de corrupción y conflictos morales, tomando las consecuencias en Estados Unidos por legalizar el alcohol.
- Disminución de flujos de crédito hacia el país
- Disminución de los flujos de inversión extranjera directa
- Aumento de la percepción de riesgo de no pago de deuda externa
- Adopción de mecanismos regulatorios para supervisar la producción y comercialización de la sustancia. –puede ser muy costoso-
- Incumplimiento debido al exceso de regulación, teniendo en cuenta la teoría económica, teniendo en cuenta que entre más regulación más descontento de algunos sectores.

Positivos:

- Aumento de los ingresos tributarios por cuenta del gravamen impuesto.
- El consumidor no tiene que acudir ante delincuentes para adquirir la droga.
- Descongestión carcelaria
- Liberación de funcionarios que desempeñan tareas para controlar la producción, tráfico y consumo de drogas.
- Control de precios de la droga por parte del Estado, lo que minimiza los excedentes que hacen rentable el negocio, reduciendo una de las fuentes de financiación de las mafias.
- Aumento del excedente del consumidor debido a que el consumidor podría adquirir la droga a un menor precio y mejor calidad.

- Reasignación de recursos, debido a que lo dispuesto para la guerra contra las drogas podría dirigirse a financiar los mecanismos de regulación.
- Control y vigilancia sobre los agentes que participan en el proceso de producción y comercialización de la droga.

Como en todo, existen posible efectos negativos y positivos, pero debe tenerse en cuenta que el tema de la legalización⁴⁷ ya es un tema que se discute a nivel mundial, en vista del evidente fracaso de la guerra contra las drogas, así que todas las acciones que agentes externos puedan efectuar se deben analizar en relación con el contexto global; actualmente, el contexto presenta nuevas propuestas e ideas, que ya se empezaron a implementar en otros países, razón por la cual los efectos negativos al día de hoy podrían tener menos impactos.

Por su parte, se podría plantear que los posibles efectos positivos mencionados pueden contribuir mucho con el problema de consumo y de salud pública que existen en el país, podrían enfocarse los esfuerzos en una reducción de daños derivada de las drogas ilegales. Debe tenerse en cuenta además, que con la legalización de la marihuana no se va a acabar con el tráfico ilegal, pero si puede ser un primer paso para disminuir los ingresos de estas mafias y reducir el incentivo a hacer parte de ellas.⁴⁸

Además, legalizar no va a solucionar el problema del consumo, pero si va a permitir afrontarlo con más herramientas, que permitan contribuir a su reducción, esto porque de acuerdo con Antonio Caballero “el control es imposible sin legalización” (¿Despenalizar el consumo y venta de drogas?, 2012, min: 10:29).

⁴⁷ En países tales como Holanda, Uruguay y algunos Estados de Estados Unidos, ya se han desarrollado propuestas tendientes a la legalización. Véase el punto 10.1, 10.2 y 10.3, sobre legalización de drogas en éstos lugares.

⁴⁸De acuerdo con Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s.f. p.41) con la legalización de las drogas, como medida que puede tener un impacto altamente positivo “las fuerzas de seguridad pública deberían focalizar sus esfuerzos y recursos en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de armas a él asociado, buscando dismantelar las grandes redes de comercio de drogas y armas y de lavado de dinero”

10.1 La legalización de marihuana en Uruguay: un primer avance hacia el cambio de perspectiva en América Latina

Previo a desarrollar la ley 19.172 de 2013 que legaliza la producción, distribución y venta del cannabis en Uruguay, debe analizarse el contexto en el cual es promulgada dicha normatividad.

Uruguay no es un país caracterizado por ser productor de droga, pero por su ubicación, es un país utilizado como tránsito para trasladar la droga hacia Europa, razón por la cual se ha visto fuertemente afectado por el tráfico ilegal.

Además, ha sido un país caracterizado por defender una política dirigida a reducir y minimizar los riesgos, así desde el artículo 10 de la Constitución de la República Oriental de Uruguay, se estableció que :

Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados.

Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Por su parte, en el artículo 3 de la ley 17.016 de 1998 que modifica la ley 14.294 de 1974, se señala en relación con el consumo de drogas ilícitas que:

(...) quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado.

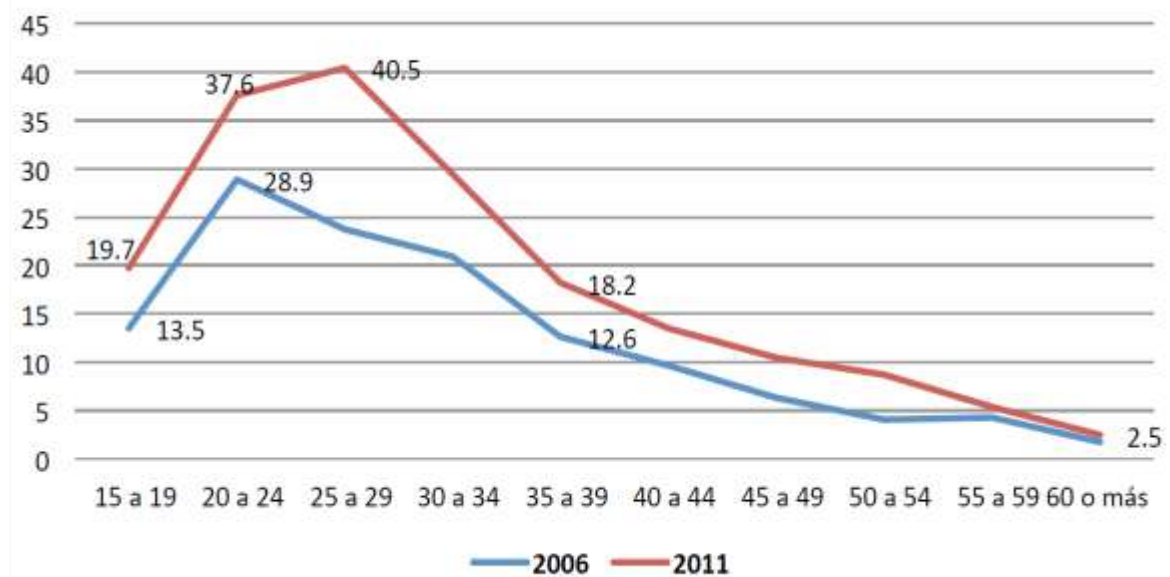
Ha existido entonces en Uruguay, una reglamentación que permite el consumo personal de la droga, siempre y cuando sea una acción personal que no perjudique ni al orden público ni a un tercero, pero de manera contradictoria no era legal el acceso a la misma. Además, al no existir una cifra establecida sobre lo que

se permitía consumir, se abría paso a una gran inseguridad jurídica porque podría ser objeto de pena, la cantidad que a juicio de un juez no fuera sensata para el consumo personal. Así las cosas:

Al no estar establecidas las cantidades de sustancia cuya tenencia será considerada como destinada al consumo personal, su determinación se realiza con arreglo a la discrecionalidad judicial apoyada en el sistema de la libre convicción como forma de valoración de la prueba. Ello conlleva la lesión del principio de igualdad (art. 8 Constitución), además de colocar a los ciudadanos que deseen consumir en situación de incurrir en comportamientos eventualmente contrarios a la ley penal, ante la ausencia de mecanismos legales de acceso a las sustancias (Bardazano, 2014, p. 12).

El consumo en Uruguay, también se ha incrementado en los últimos años, siendo la población juvenil el rango donde mayor consumo existe. Para evidenciar el aumento del consumo, entre el año 2006 y 2011 se presenta la siguiente gráfica:

Ilustración 24. Prevalencia de vida en el consumo de marihuana según rango etario. Comparativo 2006-2011. En porcentajes de personas.



Fuente: Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas. p.5 Recuperado de: <http://druglawreform.info/images/stories/CEDD-Uruguay-usuarios.pdf>

En la anterior gráfica, se puede evidenciar como entre el año 2006 y 2011 ha existido una tendencia hacia el aumento de consumo de marihuana, tendencia que prevalece y es mayoritaria entre los 20 y los 29 años.

Se presenta la gráfica de la marihuana, porque de acuerdo con los estudios realizados en Uruguay la droga con más prevalencia de consumo es la marihuana, teniendo en cuenta que en el año 2006, 12 de cada 100 personas declaraban haber consumido marihuana alguna vez en su vida, y en 2011 por su parte 20 de cada 100 personas declaran haber consumido marihuana. Mientras que frente a la cocaína, el consumo ha sido menor y no se ha incrementado exponencialmente, así, 6 de cada 100 Uruguayos en 2011 declara haberla consumido al menos una vez en la vida, frente a 4 de cada 100 en 2006 (Bardazano, 2014, p. 7).

También, se debe tener en cuenta dentro del contexto, el tema del sistema carcelario en Uruguay, que de acuerdo con Garibotto (2010, p. 82-85) en el estudio sobre cárceles y drogas en Uruguay, aunque las personas encarceladas por delitos relacionados con drogas sólo equivalen a 11% de la población carcelaria, siguen estando en las cárceles las personas de los rangos más bajos de la cadena del narcotráfico. Teniendo en cuenta además, que en un gran número de ocasiones las personas son procesadas por incautarles menos de 10 gramos de alguna sustancia ilegal, por tanto, aunque las políticas “pretenden priorizar las acciones en los medianos y grandes narcotraficantes, la mayoría de los procedimientos tienen que ver con la tenencia de sustancia en cantidades cercanas al límite de la definición de lo que podría ser tenencia para consumo” (Garibotto, 2010, p. 82-85).

De acuerdo con todo lo anterior, se puede concluir que la nueva legislación en Uruguay, que implementa un mercado legal y regulado de producción, distribución y venta de marihuana, surge en un contexto en el que se evidencia el fracaso de la guerra contra las drogas, un país en el que la normatividad interna llevaba a que

existiera una incoherencia entre el consumo legal y las detenciones realizadas, donde el que el consumo seguía aumentando y la población carcelaria relacionada con drogas seguía estando liderada por los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico.

Una vez planteado el contexto, se presentará de manera resumida la propuesta que trae la ley No. 19.172, promulgada por el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, la cual decretó en su artículo 2º lo siguiente:

(...) el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal (...)

Con esta norma, Uruguay, se convierte en el primer país de Latinoamérica que se atreve a legalizar –en principio la marihuana-, implantando en cabeza del Estado el control de todo el proceso que va desde su producción hasta su distribución en el mercado; lo anterior, como una forma de enfrentar el comercio ilegal y el narcotráfico, de acuerdo con lo que plantea la misma norma en el artículo 4º.

Adicionalmente, se anuncian medidas tendientes a educar y prevenir sobre los riesgos producidos por el consumo de esta sustancia.

Dentro de la regulación que trae la norma, se crea al Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), el cual se encargara de regular la plantación, cultivos, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y expendio de cannabis, deberá promover y proponer acciones dirigidas a reducir los riesgos y daños asociados al uso del cannabis y se encargará de fiscalizar el cumplimiento de la ley.

Se hace referencia a los denominados clubes de membresía –que podrán plantar, cultivar y cosechar plantas de cannabis-, se permite la plantación, el cultivo y la cosecha doméstica para consumo personal y del hogar, y se habla del otorgamiento de licencias a las farmacias para expender cannabis.

La norma establece como prohibición, el expendio de cannabis no medicinal a menores de 18 años y como límite del expendio para los mayores de 18 años el equivalente a 40 gramos mensuales por persona. Y adicionalmente, exige para el expendio del cannabis psicoactivo un registro previo de la persona y para uso medicinal receta médica.

Con esta decisión, el país busca apuntarle a la problemática de las drogas desde un punto de vista diferente, atacando las mafias ilegales al tomar el control regulado sobre el mercado de la marihuana, centrándose en la educación, la reinserción social y prevención. Es importante destacar, que al Estado tomar el control de toda la cadena productiva de la marihuana y posterior distribución en el mercado, no está con esto liberalizando su consumo, por el contrario, está permitiendo el consumo pero estableciendo límites para su acceso, esto, tomando el control sobre el mercado; y además, estableciéndose metas de promoción de la salud, prevención, rehabilitación y reinserción social de consumidores.

Con esto, Uruguay está aceptando la ineficiencia de las políticas prohibicionistas que por años se han liderado en el mundo entero, como medida para enfrentar todos los factores derivados de las drogas ilícitas en el mercado, y comienza a dar pasos agigantados hacia un cambio de perspectiva necesaria y urgente. Al respecto señaló el presidente José Mujica “hace más de cien años que, de una u otra manera, llevamos a cabo políticas represivas acerca de la cuestión de las drogas. Y después de cien años, llegamos a la conclusión de que terminaron en un indiscutible fracaso” (Hari. 2014, p. 13).

En el discurso introductorio al debate del proyecto de ley en el parlamento Uruguayo se señaló, en relación con las posibilidades de los mercados regulados, que:

La regulación de los mercados de drogas, como política alternativa a los esquemas prohibicionistas o los liberales, punto intermedio de ambos, ofrece herramientas a los Estados para ejercer prácticas de reducción de la oferta y la demanda más eficientes e integrales. (Informe en mayoría, 2013, p. 1)

El día 2 de mayo de 2014, se dio a conocer el decreto reglamentario de la ley 19.172 de 2013, dentro del cual se puede destacar que se ratifica que para poder realizar todas las actividades relacionadas con la producción, distribución y venta de marihuana se debe contar con una licencia y la inscripción en el IRCCA, se regula el tema del control de calidad del producto que se va a vender, se ratifica el registro que deben realizar las personas que pretendan ser usuarios del cannabis y se deben destacar los dos artículos referentes a las disposiciones tributarias, los cuales señalan que el impuesto existente en Uruguay para la enajenación de bienes agropecuarios (IMEBA⁴⁹) será de 0%, esto quiere decir que tanto para la producción como para el auto cultivo no existirá la tasa para la enajenación de bienes agropecuarios. Y además, se incluye el cannabis psicoactivo, para la liquidación del IVA, dentro del artículo 141 del Decreto No. 220/998, el cual se refiere a los productos agropecuarios en su estado natural, productos que tienen un tratamiento tributario especial⁵⁰.

Frente al precio de la marihuana el prosecretario de presidencia, Diego Cánepa, en la conferencia de prensa que dio a conocer el decreto reglamentario señaló que:

⁴⁹ “El IMEBA grava la primera enajenación a cualquier título, realizada por los productores (...)” (Dirección general impositiva, s.f.)

⁵⁰ “El IVA correspondiente a la circulación de productos agropecuarios en su estado natural -con excepción de frutas, flores y hortalizas-, no será incluido en la factura o documento equivalente permaneciendo en suspenso a los efectos tributarios hasta tanto se transforme o altere la naturaleza de los mismos” (Dirección general impositiva. s.f.)

(...) va a existir un canon variable, el precio va a estar fijado en las licencias, va a ser un precio regulado administrativamente, no está en el decreto porque es un precio que va a tener capacidad de flexibilidad, la primera licencia va a fijar un precio entre los 20 y 22 pesos por gramo de marihuana para su venta (...), están calculados los costos de producción, la ganancia de la empresa, de la institución o del organismo u organizaciones que accedan a la licencia, la ganancia que tienen las propias farmacias; aun con todo eso previsto, también va a haber un canon que establece la posibilidad de un precio que está por debajo del precio establecido en el mercado cuando era mercado ilegal en nuestro país y al mismo tiempo con los controles de calidad muy superiores (...) (Decreto reglamentario de Ley 19.172, 2014, min. 37:10 y ss.).

Es muy importante poner de presente –cómo era muy probable que sucediera-, que inmediatamente Uruguay tomo la decisión de asumir el control y regulación del sistema productivo y de distribución de la marihuana, comenzaron a mostrarse los opositores a la propuesta, y entre ellos se encuentra la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito UNODC, quien señalo (Centro de Noticias ONU, 2013) que la decisión tomada por Uruguay viola los tratados internacionales, toda vez que hace parte de la convención sobre narcóticos de 1961; y además afirmó, que dicha decisión no tomo en cuenta el impacto que puede tener sobre la salud el consumo de la marihuana, debido a que se está alentando su experimentación.

Hasta el día de hoy, no se puede hablar de las experiencias derivadas de la legalización en Uruguay, porque aún no se ha implementado el sistema; pero lo que si se ha señalado, es que posiblemente para el segundo semestre del 2014 podría empezar a funcionar el sistema.

Uruguay no es un país productor de droga, pero si es un país que por su ubicación, ha servido de tránsito para circular la droga, y por tanto ha sufrido el impacto del tráfico de la misma, razón por la cual ha decidido regular el mercado del cannabis, una decisión que se toma en vista del evidente fracaso de las políticas prohibicionistas, debido a que a pesar de los grandes esfuerzos el consumo sigue aumentando y la disponibilidad de la droga continúa en el mercado, donde no se propone una liberalización si no una regulación;

continuando con el ataque a las mafias ilegales que pretendan extender el mercado ilegal y buscando además “un equilibrio entre aspectos tales como la libertad del individuo y la protección de su integridad física, así como entre los usos y costumbres aceptados socialmente y la no estigmatización de los usuarios” (Informe en mayoría, 2013, p. 13).

10.2 La legalización de la Marihuana en el Estado de Washington y en el Estado de Colorado en Estados Unidos: La experiencia extranjera

Otros dos Estados pertenecientes a Estados Unidos –el mayor opositor a la legalización de las drogas-, decidieron hacerle frente a la problemática legalizando el consumo recreativo de la marihuana.

Se debe recordar que Estados Unidos está organizado en forma de república federal, y como tal existen diferentes Estados Federados que guardan cierta autonomía frente al Gobierno Federal; así las cosas, el contexto en el cual se realiza la legalización de la marihuana recreativa en estos dos Estados, es problemático debido a que el Gobierno federal de los Estados Unidos es promotor de la guerra contra las drogas, y por tanto estos dos Estados al decidir legalizar la marihuana recreativa, están chocando con las políticas federales que se han promovido.

El contexto en Estados Unidos ha estado marcado porque inicialmente en 1931 la regulación de la marihuana se dejó al mando de cada uno de los Estados, pero en 1937 la regulación federal comenzó con una serie de limitaciones a nivel nacional, que culminaron en 1970 con la expedición de la ley de sustancias controladas (CSA - Controlled Substances Act)⁵¹, que además de prohibir la marihuana, la

⁵¹ La marihuana se encuentra ubicada dentro de la lista I, para ubicarse en esta lista de acuerdo con la ley de sustancias controladas, se debe tratar de una sustancia con alto potencial de abuso, sin uso médico aceptado en los Estados Unidos y que carezca de seguridad para su uso bajo supervisión médica. (Controlled Substances Act, s.f.)

ubica en la lista I junto con la heroína, convirtiéndose entonces, el Gobierno Federal en el actor principal que tomaba el mando sobre la política antidroga en el país, y marcaba las pautas a seguir de los Estados. Sin embargo, aunque bajo la ley federal la marihuana es ilegal, algunos Estados han optado por contrariar lo anterior y despenalizar cantidades de marihuana para uso personal (Rauch, 2013, p. 2-3). Adicionalmente, se debe recordar que 22 Estados ya han legalizado el uso de marihuana medicinal, dentro de los que se encuentran Colorado, quien la legalizó en el año 2000 y Washington en el año 1998⁵², esto independientemente de que el gobierno federal no le reconoce usos médicos a dicha sustancia.

Sobre la soberanía del Gobierno Federal, frente a los demás Estados, se debe tener en cuenta que:

(...) el gobierno federal tiene poco poder para forzar a los estados a cumplir las leyes que prohíben el uso recreativo de la marihuana. Además, otros elementos reducen ese poder. La realidad política actual opera en detrimento de dicho poder. Los conflictos entre las leyes estatales y federales sobre la marihuana tienden a hacer más laxos los comportamientos sobre su uso. Los problemas económicos y fiscales del país han reforzado la desconfianza que muchos ciudadanos tienen del gobierno federal; el uso bastante común de la marihuana también ha hecho que se haya perdido el estigma que tenía en el pasado (Garvey, 2012; Mikos, 2012; citados en Thoumi, 2013, p. 242).

Se parte así, de un contexto en el que estos dos Estados presentan un cambio de perspectiva que contraría las políticas prohibitivas y de tolerancia cero defendidas por el Gobierno federal.

Por su parte, el 6 de noviembre de 2012 (Organización de los Estados Americanos [OEA], (b) s.f. p. 34), tanto en Washington como en Colorado, se aprobaron por referendo las iniciativas de legalización de la producción, venta y consumo regulado de marihuana. De acuerdo con la normatividad, en ambos Estados los cultivadores y vendedores de la marihuana tendrán que contar con una licencia

⁵² Véase: 22 Legal Medical Marijuana States and DC Laws, Fees, and Possession Limits. En: <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881>

que los acredite y pagar un impuesto establecido por cada Estado. Para poder comprar la marihuana se debe ser mayor de edad, esto es mayor de 21 años. En Washington se impondrá un impuesto del 25% en la producción, venta al por mayor y venta al por menor, además la venta final al consumidor tendrá el impuesto de venta al público y en Colorado existirá un impuesto del 15% sobre la venta al por mayor.

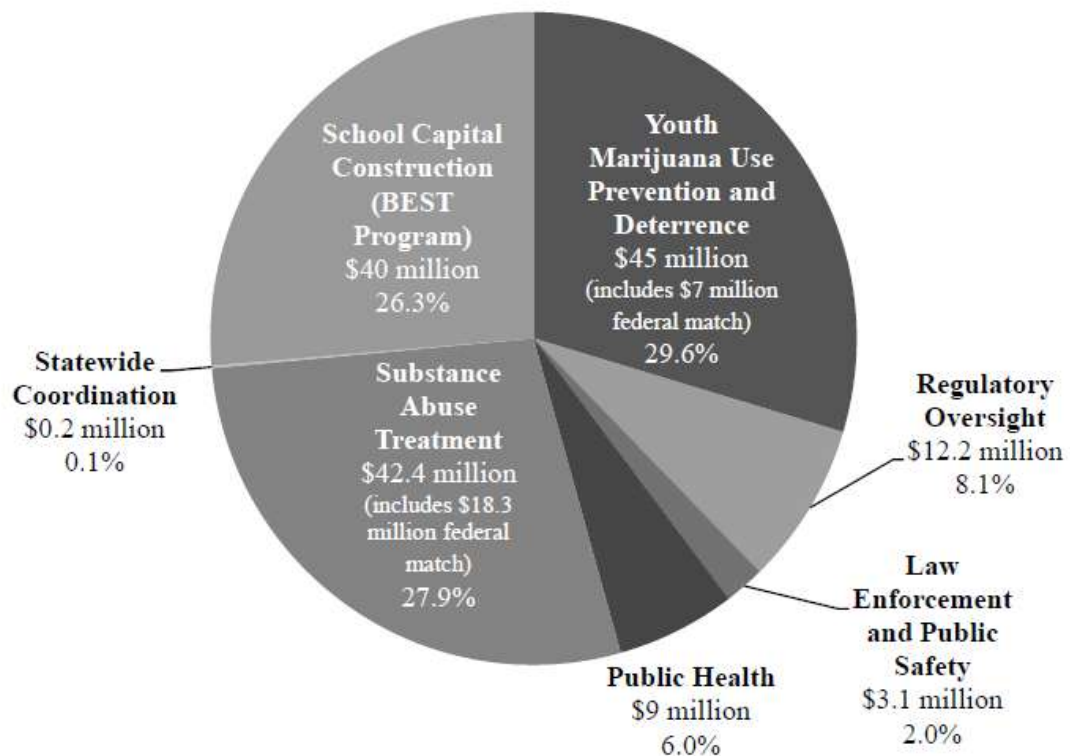
Desde enero de 2014, comenzó la venta en el Estado de Colorado para usos recreativos, por el contrario en el Estado de Washington aún no se ha implementado; razón por la cual se explicara la experiencia que del Estado de Colorado se conoce.

Así las cosas, en la Constitución del Estado de Colorado (Constitution of the State of Colorado, s.f.), quedó establecido, en su artículo XVIII, sección 16 el uso personal y la regulación de la marihuana, donde se indica –entre muchas más cosas- que las personas mayores de 21 años podrán adquirir de manera legal la marihuana, la cual estará gravada con un impuesto, tal como el alcohol; se aclara además, que la venta a menores de edad sigue siendo ilegal, y se prohíbe el consumo en sitios públicos. También, se señala de manera general, que la venta de marihuana está permitida si se ha obtenido una licencia válida para operar una tienda.

A diferencia de la implementación en Uruguay, en Colorado El Estado no intervendrá en toda la cadena productiva y posterior distribución del producto; para poder comercializar el producto el estado se encargó de otorgar unas licencias para venta de la marihuana de uso recreativo y se impuso un impuesto sobre el valor de la venta, además de establecerse algunos límites para su acceso, tales como la edad mínima y la cantidad máxima posible de adquirir por persona.

En el informe presentado por el Gobernador de Colorado John W. Hickenlooper al comité de presupuesto conjunto de Colorado, donde se realiza una solicitud de asignación de recursos estatales derivados de la venta de marihuana, se indica que una posible asignación de los recursos derivados sería la siguiente:

Ilustración 25. Asignación de recursos



Fuente: Office of the governor. 2014. Gov. Hickenlooper proposes plan for Proposition AA revenues, p.2. Recuperado de:

<http://www.colorado.gov/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content->

[Disposition&blobheadername2=Content-](http://www.colorado.gov/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content-)

[Type&blobheadervalue1=inline%3B+filename%3D%22Governor+Hickenlooper%27s+Proposition+AA+and+Amendment+64+Implementation+Budget+Requests.pdf%22&blobheadervalue2=applicati](http://www.colorado.gov/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content-)
[on%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1251943378432&ssbinary=true](http://www.colorado.gov/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=Content-)

De acuerdo con lo anterior, una parte de los ingresos se destinarían a la construcción de escuelas públicas, otro porcentaje a la prevención del consumo, otro al tratamiento del abuso de sustancias y otro porcentaje inferior iría dirigido a salud pública, regulación y seguridad pública. Se evidencia un direccionamiento hacia la prevención y la educación para incentivar la reducción del consumo.

En relación con la implementación de Colorado, ya se han conocido cifras oficiales sobre lo que el Estado ha recibido por concepto de impuesto sobre las ventas de marihuana recreativa en enero, febrero y marzo. Así, de acuerdo con el Departamento de ingresos del Estado de Colorado (2014) los ingresos para el Estado por concepto de impuesto en el mes de enero fueron de US \$ 1,4 millones, en febrero de US \$ 1.43 millones, en marzo US \$ 1,898 millones y en abril US \$ 2.2 millones. Se nota una trayectoria ascendiente en los 4 meses reportados.

Adicionalmente, se pensaba que con la legalización de la marihuana recreativa en Colorado, aumentarían los crímenes y delitos, pero las cifras presentadas por el Departamento de policía de Denver, la capital y ciudad más grande de Colorado, exponen una reducción de los crímenes entre enero y mayo de 2014, en relación con el año anterior; lo anterior se puede evidenciar en la siguiente gráfica:

Ilustración 26. Delincuencia en la Ciudad y el Condado de Denver basado en estándares de la UCR (Uniform Crime Reporting)

TYPE OF OFFENSE		JAN 1-MAY 31, 2013*	JAN 1-MAY 31, 2014*	CHANGE		JAN 1-MAY 31, 2014 Including USC	
		#	#	#	%	#	% Change
VIOLENT CRIME	Homicide	19	11	-8	-42.1%	11	-42.1%
	Sexual Assault	144	127	-17	-11.8%	127	-11.8%
	Robbery	436	419	-17	-3.9%	419	-3.9%
	Aggravated Assault	914	928	14	1.5%	932	2.0%
SUBTOTAL		1,513	1,485	-28	-1.9%	1,489	-1.6%
PART 1 PROPERTY	Burglary	1,915	1,812	-103	-5.4%	1,813	-5.3%
	Larceny (Except Theft from MV)	2,854	2,976	122	4.3%	3,522	23.4%
	Theft from Motor Vehicle	2,897	1,868	-1,029	-35.5%	1,868	-35.5%
	Auto Theft	1,407	1,339	-68	-4.8%	1,341	-4.7%
	Arson	30	59	29	96.7%	60	100.0%
SUBTOTAL		9,103	8,054	-1,049	-11.5%	8,604	-5.5%
PART 1 TOTAL		10,616	9,539	-1,077	-10.1%	10,093	-4.9%

Fuente: Denver Police Departament. 2014. Crime Statistics & Maps. Recuperado de: <http://www.denvergov.org/police/PoliceDepartment/CrimeInformation/CrimeStatisticsMaps/tabid/441370/Default.aspx>

Aunque no se existe evidencia que pruebe que la reducción de los delitos se debió a la legalización de la marihuana para uso recreativo, lo que sí se puede observar es que no ha existido un crecimiento delictivo como se pensaba que podría ocurrir, y por su parte delitos como el homicidio por ejemplo han reducido de 19 en 2013 a 11 en 2014 y el robo ha reducido de 436 en 2013 a 419 en 2014.

Aunque sobre el Estado de Washington aún no se conozcan experiencias exactas, debido a que no ha comenzado la implementación de la legalización de la producción, venta y consumo de marihuana para uso recreativo, es los próximos meses –muy posiblemente-, se podrá tener conocimiento de los resultados producto de la legalización.

De acuerdo con la experiencia de legalización en el Estado de Colorado, donde ya se conocen cifras exactas y oficiales de lo que se ha recaudado por concepto de impuesto a la venta de marihuana para uso recreativo, se puede evidenciar que los ingresos percibidos por el Estado pueden ascender a una cifra bastante alta, que puede ser invertida en diferentes problemáticas o necesidades sociales, tal cual lo hará Colorado, invirtiendo en principio en escuelas públicas, prevención y rehabilitación.

Frente a la reducción o no del mercado ilegal, que sería lo que se esperaría de una posible legalización, no se puede dar por sentado que una vez legalizada la marihuana, el mercado ilegal va a desaparecer pero de acuerdo con lo que señala la Organización de los Estados Americanos (s.f. (b) p. 43-44) aunque no se puede predecir con exactitud lo que podría pasar con las organizaciones narcotraficantes una vez legalizada la marihuana recreativa en Washington y Colorado, se podría esperar que en Colorado como los impuestos aplicados son bajos y la regulación menos estricta los precios de la marihuana legal caigan muy por debajo del precio de la marihuana en el mercado ilícito, además, los precios podrían ser tan bajos que podrían competir con el precio de la marihuana ilegal en los demás Estados del país; pensando en un panorama como el planteado se podría predecir una reducción de las ganancias y participación en el mercado ilegal de los grupos narcotraficantes. Lo anterior no equivale a señalar que se va a desplazar del todo al mercado ilegal, porque si los grupos ilegales cobran un precio que está muy por encima del costo marginal⁵³, podrían reducir los precios y competir con la marihuana legal; pero si se puede pensar en una posible pérdida significativa de ingresos para el mercado ilegal, que puede ser un primer paso para dismantelar y acabar los grupos ilegales.

⁵³ Entiéndase por costo marginal, el costo de producir una unidad adicional (Zona económica, s.f).

10.3 El caso Holandés: Un referente importante sobre legalización de drogas

Holanda, podría ser considerada como un país muy liberal en el tema de las drogas, que superó desde hace muchos años, el tabú que sobre las mismas se ha creado en el imaginario mundial, y cómo tal, ha enfrentado la situación de una manera distinta a la “impuesta” en la mayoría de países. Es así, como esta perspectiva asumida en Holanda sobre el tema de las drogas, es un referente que puede servir de ejemplo, para lo que pretende proponer la presente monografía.

Se debe exponer el contexto en el cual Holanda decide asumir una política pública para enfrentar el consumo de drogas diferente a la prohibición, y enfocándose en el consumo como una problemática de salud pública⁵⁴. De acuerdo con Sáenz (2009, p. 265), en la década de los 60 en los países bajos sólo se consumía opio y marihuana por un grupo de inmigrantes chinos, pero en 1966 empieza en dichos países a aumentar el consumo de marihuana y en 1972 de heroína, convirtiéndose la situación en un problema social. Por tal razón, inicialmente Holanda siguiendo una directriz de prohibicionismo y penalización, optó por penalizar fuertemente el consumo de dichas sustancias, pero con esta legislación el número de personas adictas comenzó a aumentar, razón por la cual en 1976 el consumo de drogas se empieza a visualizar como un problema de salud pública, despenalizándose la dosis personal y comenzando una política pública dirigida a la educación y prevención de riesgos frente al consumo. El cambio de perspectiva, se realiza

⁵⁴ “Su lectura del problema parte de entender el consumo de drogas como una enfermedad. Partiendo de allí, dado que no niegan que el consumo de estupefacientes traiga problemas tanto para quien consume como para la sociedad, proponen que la mejor forma de afrontar esta realidad es entendiendo el problema como un asunto de salud pública y no de justicia penal. Es decir que, el consumo de estupefacientes se debe integrar de manera controlada a la sociedad mediante medidas de prevención y asistencia a quienes, una vez adictos, no quieren o no pueden dejar de serlo. Por ello proponen que los países pongan en marcha estrategias como: a) Reducción del daño: se refiere a los programas que “tienen como objetivo mitigar los daños sociales, económicos y de salud pública asociados con las sustancias psicoactivas”. Consiste en que el Estado debe crear las leyes, instituciones y regulaciones que permitan al adicto dejar de comprar la droga en el mercado ilegal para convertirse en pacientes del sistema de salud, y de esa manera, regular los riesgos colaterales del consumo, mejorar las condiciones de vida del adicto y permitirle que mantenga lasos con la sociedad. (...)” (Sáenz, 2009, p. 256-257)

mediante una distinción entre drogas duras y drogas blandas, las primeras vistas como sustancias que generan un gran riesgo para la salud de quien las consume y la segundas como sustancias que causan menos problemas para la salud; el objetivo de diferenciarlas es darle un trato más laxo a las drogas blandas, para reducir la posibilidad de que consumidores de sustancias blandas ingresen al consumo de drogas duras. El cannabis se ubica en la lista 2, de sustancias no consideradas inaceptables.

Siguiendo lo que señala el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías [OEDT] (s.f.), la venta de cannabis es técnicamente un delito en Holanda, pero sólo se realiza un enjuiciamiento a los denominados coffe shops, si no se cumple con ciertas condiciones tales como: a) no se pueden vender más de 5 gramos de cannabis por persona y por día. b) no se pueden vender drogas duras c) no puede realizarse publicidad a las drogas. d) no se pueden causar molestias a los vecinos. e) en estos lugares no se permite la venta de bebidas alcohólicas y f) no se puede permitir la venta ni el ingreso a los menores de edad.

Penalmente también, los delitos relacionados con drogas tienen una distinción de pena, dependiendo del tipo de droga de la que se trate, esto es, una droga considerada blanda o dura. Así, de acuerdo con lo señalado por el observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías [OEDT] (s.f.), vender droga por fuera de los coffe shops autorizados, es considerado un delito grave, pero dependiendo del tipo de droga que se comercialice, se aplicara la pena. Así por ejemplo, si se vende una cantidad inferior a 30 gramos de cannabis, la pena impuesta podría ser un mes de cárcel y/o una multa; sin embargo, si la sustancia que se vende no es cannabis, sino una droga considerada dura, las penas pueden ir de un año de cárcel y/o una multa de €6 700.

Lo anterior, expone un contexto en el cual Holanda presenta un cambio de perspectiva, y busca tener un papel más activo frente al consumo de drogas, esto

porque en el contexto holandés, el Estado entendió que el consumo de drogas no es algo que se solucione prohibiendo, sino que es una decisión propia de cada persona, actitud frente a la cual el Estado debe adoptar políticas dirigidas a reducir los riesgos de consumir drogas duras –consideradas más riesgosas para la salud-, pero también adoptar políticas para tratar a las personas adictas. Adicionalmente, la política Holandesa:

(...) acepta que el Estado no solo debe intervenir para que los individuos no consuman, sino que también debe tener un papel activo en la asistencia a quienes, una vez adictos, no quieren dejar de serlo, por medio de programas como la vacunación contra la Hepatitis B, la distribución de preservativos el cambio de jeringas nuevas por usadas y el suministro (...) (Sáenz, 2009, p. 266).

La política de tolerancia en Holanda, es una política de inclusión de los adictos, que busca tratarlos como personas que tienen derechos y que hacen parte de una sociedad.

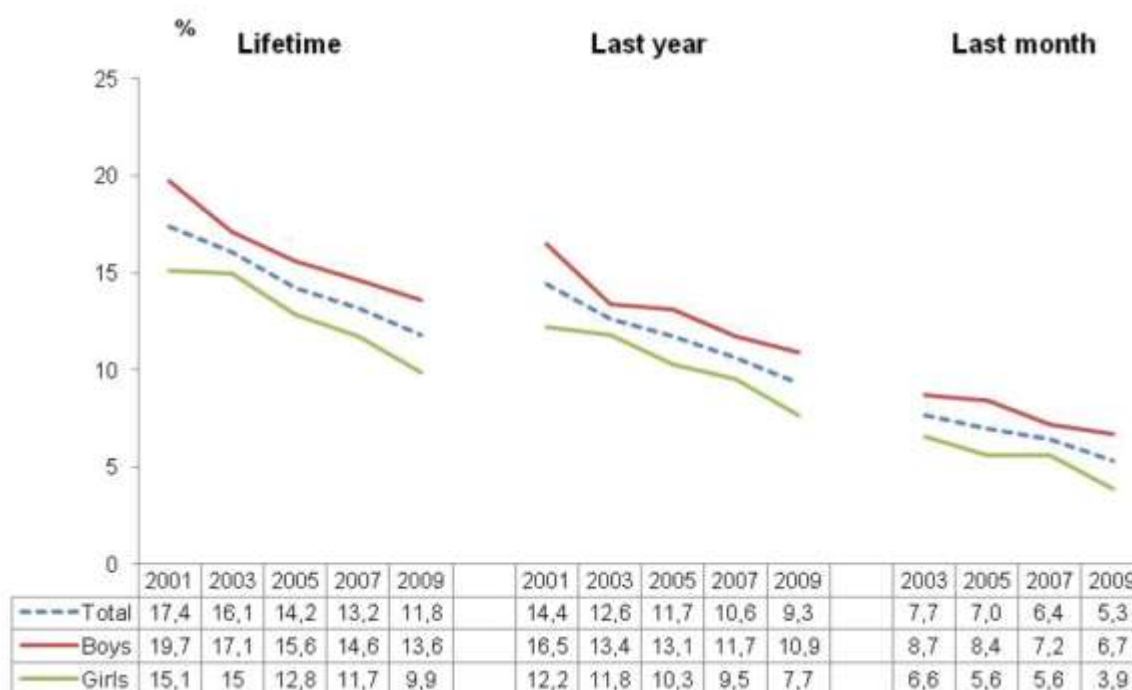
Para analizar los impactos que ha tenido la política de tolerancia en Holanda, se deben observar las cifras sobre el consumo de cannabis en los últimos años, para estudiar hacia donde se ha inclinado la variable de consumo.

Al respecto el reporte presentado por el Instituto mental de salud y adicción de Holanda (2011, p. 40-44), presento cifras que muestran la prevalencia en el consumo de personas de 15 a 64 años entre el año 1997 y 2009, el informe señala que para 1997 existía una prevalencia del 19.1%, en 2001 una prevaecía de 19.5%, en 2005 una prevalencia de 22.6% y en 2009 una prevalencia de 25.7%. (se debe tener en cuenta, que el estudio es claro en señalar que estas cifras no se deben analizar en forma correlativa y ascendiente en todos los años, debido a que la recopilación de los datos en el año 2009 fue muy diferente a la recopilación en años anteriores, esto, porque las muestras utilizadas fueron muy distintas; razón por la cual el informe señala que la metodología usada en 2009 no se puede comparar con la que se usó en años anteriores y por tanto las tendencias

recientes de uso de drogas, entre las personas de 15 a 64 años, no se pueden determinar).

Por otro lado el informe también presenta la prevalencia de consumo entre la población escolar, esto es de 12 a 16 años, estudio en el cual si se analizaron muestras comparables en los diferentes años para poder determinar una tendencia; el análisis arrojó lo siguiente:

Ilustración 27. Tendencias de la vida, el año pasado y el último mes (%) de consumo de cannabis entre los alumnos de 12 a 16 años



Fuente: Instituto mental de salud y adicción de Holanda. 2011. The Netherlands Drug Situation 2011. Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. . Recuperado de: http://www.trimbos.org/~media/English%20site/AF1130%20The%20Netherlands%20Drug%20Situation%202011_web.ashx

La figura muestra que hay una tendencia a la disminución en el consumo de cannabis entre el año 2001 y 2009, tanto para las niñas como para los niños entre 12 y 16 años.

Lo anterior presenta la visión acogida por un país, que pretendió reducir daños despenalizando la venta y el consumo de marihuana, y que a diferencia de lo que se podría suponer –que aumentaría de manera incontrolable el consumo-, las cifras no han incrementado de acuerdo con lo que presentan los estudios en la población escolar, porque frente a la población general no se pudieron determinar las tendencias recientes.

Tres claros ejemplos que presentan la apertura de un panorama de legalización en el mundo, donde se está dejando atrás el tabú generado por las drogas ilícitas, y se está dando un paso adelante para afrontar el problema producido por las mafias ilegales que se han encargado de comercializar el producto en el mercado negro, y que notablemente no han podido ser quebrantadas con la tendencia prohibicionista impuesta desde años atrás en el mundo entero.

11. LA IMPOSICIÓN DE UN TRIBUTO TIPO IMPUESTO SOBRE LA VENTA DE LAS DROGAS LEGALIZADAS: LA APLICACIÓN DEL IVA A LA VENTA DE MARIHUANA

Se comenzara realizando una breve introducción sobre el tema de los tributos y sobre quien es la autoridad facultada en Colombia para imponerlos; posteriormente se centrara éste estudio en el tributo tipo impuesto, enfocándose en el impuesto sobre las ventas –IVA-, del cual se partirá para explicar cómo funcionaría un posible impuesto sobre las ventas de marihuana, que presupuestos se deben tener en cuenta para que el impuesto funcione y se expondrán las razones por las cuales, la presente monografía considera, cómo propuesta factible y razonable la imposición de un tributo tipo impuesto, sobre una venta legalizada de la marihuana.

Es muy importante partir señalando que dentro de la relación jurídica tributaria se encuentran diferentes sujetos intervinientes, se encuentra al Estado como sujeto activo y al contribuyente como sujeto pasivo. Siendo además, muy importante la recaudación de los tributos para el Estado, pues en estos ingresos encuentran uno de sus principales mecanismos de financiación del gasto público del país. Al respecto en Sentencia C-495 de 1996 la Corte Constitucional Colombiana estableció sobre el orden de los tributos cómo mecanismos de financiación que “la doctrina sobre el tema de las finanzas públicas ha clasificado los ingresos en tres categorías, en primer lugar, los impuestos, en segundo lugar, las tasas por la prestación de servicios públicos, y, finalmente, las contribuciones parafiscales.”

Se debe comenzar el análisis estudiando lo que la constitución estableció, en relación con los tributos, quienes eran las autoridades competentes para imponerlos y de qué manera se debía realizar la imposición; así el artículo 338 de la Constitución Política estableció:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

Se debe tener en cuenta, que en el primer inciso, cuando la norma se refiere al concepto contribución, se está haciendo referencia al género tributo. En Colombia quienes pueden crear tributos son: el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales y Municipales.

El inciso segundo plantea, que no obstante ser competencia propia del legislador crear los tributos, la ley, la ordenanza o el acuerdo pueden delegar a una autoridad administrativa la competencia (solamente la facultad de crear tributos tipo tasas y contribuciones se puede delegar, nunca la facultad de crear tributos tipo impuesto se puede delegar).

La facultad de crear tributos, es una potestad legislativa que para el Congreso es directa y para las Asambleas y Consejos es delegada, esto es, se requiere de ley previa que lo cree y las Asambleas y Consejos regulan sobre lo ya creado.

Adicionalmente, el inciso 3ro de la norma consagra el principio de irretroactividad de la ley tributaria. Es decir, que la normatividad una vez establecida, regirá a futuro, por tanto el contribuyente deberá tener claridad sobre qué actividades serán grabadas y cuál será el gravamen que deberá soportar.

Debe tenerse en cuenta que los tributos como genero se pueden clasificar en tasas, impuestos y contribuciones. Continuara por su parte, esta monografía refiriéndose a los tributos tipo impuesto, esto, debido a que la propuesta de la presente monografía se encuadra como un tributo de ésta clase.

Por tal razón, un tributo tipo impuesto⁵⁵ es aquel cuyo tipo gravado, consiste en una situación independiente de toda actividad del Estado, es decir que no corresponde al pago por una actividad propia del Estado. Un impuesto se caracteriza porque:

- Se cobra indiscriminadamente a todos los ciudadanos
- No guarda una relación directa con un beneficio del contribuyente
- Una vez pagado, el Estado dispone del dinero de acuerdo a criterios y prioridades distintas a las del Contribuyente.
- Su pago no es opcional, sino discrecional. Es decir, si la persona se encuentra en la situación que impone el pago del impuesto, se debe pagar.

⁵⁵ También, existen tributos tipo tasa y contribución. Un tributo tipo tasa, es aquel cuyo hecho gravado consiste en la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado. Se caracteriza porque: su origen adicionalmente al legal, está en la prestación de un servicio brindado por el Estado a un particular. Y la cuantificación de la obligación, se determina de acuerdo con el tipo de servicio prestado. (Por ej. Si una persona decide tomar la vía donde existe un peaje, al pagar el valor del peaje, se está pagando por el servicio que aparentemente se recibe. Y el dinero pagado, se debería re direccionar al sostenimiento de la vía.)

Un tributo tipo contribución “especial”, es aquel cuyo hecho gravado se explica en razón del beneficio derivado de una obra pública o de actividades del Estado individualizadas en favor del contribuyente, y cuyo producto se destina al desarrollo de la obra. Se caracteriza, porque tiene como causa la percepción de un beneficio por parte del contribuyente, el pago dependerá del beneficio que se vaya a recibir, y el dinero recaudado tiene una destinación específica.

Para resumir lo anterior, la Sentencia C-545 de 1994, define la tasa como “el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.” Y la contribución especial como “un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.”

- Hay impuestos que tienen en cuenta la capacidad del contribuyente (impuesto directo), pero no para regular la oferta del servicio ofrecido, sino para graduar el aporte a pagar.

Para resumir lo anterior, la sentencia C-545 de 1994, señala que en un tributo tipo impuesto:

El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación *do ut des*, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.

Para crear un tributo tipo impuesto, es necesario tener definidos los 5 elementos que lo conforman: Definición del sujeto activo, definición del sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Además, de acuerdo con el principio de legalidad que plantea el artículo 338 de la Constitución Política, no puede existir impuesto sin ley previa que lo cree, consagrando los 5 elementos fundamentales para que pueda existir.

Para tener una claridad sobre los 5 elementos fundamentales del tributo, se procederá a realizar una explicación breve de cada uno de los elementos.

El sujeto activo es el Estado, el cual representa una soberanía, con posición de beneficio en la relación jurídica tributaria. Así, el sujeto activo sería la nación, los Departamentos, Distritos y Municipios; y de manera específica, la Nación delega la administración de los impuestos a la Dian, y los Departamentos y Municipios delegan la administración de los impuestos a la Secretaría de Hacienda.

El sujeto pasivo por regla general, son todas las personas jurídicas y naturales que realicen las conductas generadoras de la imposición del impuesto y por tanto se

verán obligadas al pago del mismo⁵⁶. De acuerdo con el artículo 2° de la ley 1607 de 2012 (Estatuto tributario), son: “contribuyentes o responsables directos del pago del tributo, los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.”

Continuando con las definiciones, el hecho generador⁵⁷ es el tipo de conducta, cuya realización ocasiona el nacimiento de la obligación tributaria.

Por su parte la base gravable, equivale al aspecto cuantitativo sobre el cual el contribuyente debe pagar el impuesto, es la cuantía del hecho gravado la que permite establecer la base gravable⁵⁸.

Finalmente, la tarifa es una magnitud que establece la ley, la cual se aplicara a la base gravable, para liquidar el impuesto; así la fórmula para establecer la cuantía del impuesto sería:

$$\text{Base gravable} \times \text{tarifa} = \text{Cuantía del impuesto}$$

De manera adicional, se debe tener en cuenta en el tema de los impuestos, que los mismos se pueden clasificar en impuestos directos e impuestos indirectos. Los

⁵⁶ En el impuesto sobre la venta –IVA-, se deben tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 4° de la ley 1607 de 2012, se tendrán como sinónimos los términos contribuyente y responsable. Esto porque en el impuesto de las ventas existen dos sujetos –comprador y vendedor-, el comprador es quien paga el precio más el IVA, y el vendedor es el responsable frente a la administración tributaria, de recaudar el impuesto y pagarlo posteriormente. Sin embargo, es el comprador, esto es el contribuyente, quien tiene que padecer el efecto del impuesto, y por tanto para efectos del impuesto sobre la venta, el sujeto pasivo equivale al contribuyente.

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 420° de la ley 1607 de 2012, los hechos generadores del impuesto sobre las ventas –IVA- son:

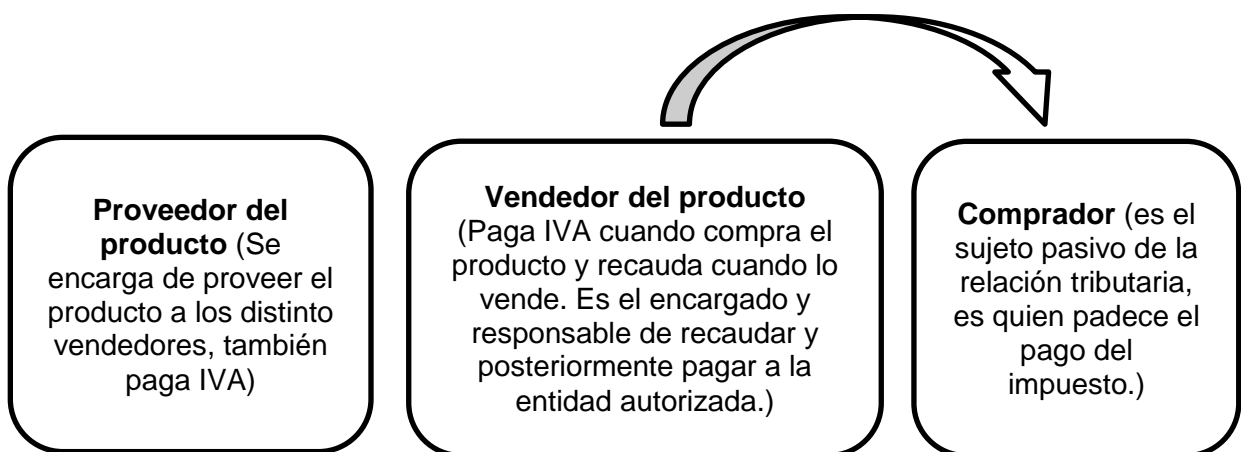
- a. Venta de bienes corporales muebles no excluidos.
- b. Prestación de servicios en el territorio nacional.
- c. Importación de bienes corporales muebles no excluidos
- d. Impuesto a la venta de juegos de azar.

⁵⁸ Acorde con el artículo 447° de la ley 1607 de 2012, en la venta y prestación de servicios, la base gravable será el total de la operación.

impuestos directos miden la potencialidad de contribución de la persona obligada, esto es, en atención al volumen de ingresos que pueda generar el contribuyente, va a ser su capacidad de contribuir. (Como ejemplos de impuestos directos, se encuentran el impuesto sobre la renta y el impuesto predial.)

Por otro lado, están los impuestos indirectos, los cuales no miden la capacidad económica de contribución del sujeto, y por tanto si la persona se encuentra desarrollando el hecho generador que impone el impuesto, debe pagar el valor derivado del mismo. (Como ejemplo de impuesto indirecto, se encuentra el impuesto sobre las ventas –IVA-, porque si el sujeto adquiere el producto que se encuentra gravado con la tarifa, debe pagar el valor del impuesto, independientemente de la capacidad económica del sujeto.)

Para este caso, cómo es un impuesto indirecto –IVA-, el que interesa en la presente monografía, se explicara de manera sucinta como funciona estructuralmente dicho impuesto; así, en el siguiente diagrama se puede observar la estructura del impuesto desde la relación comercial:



Fuente: creación propia.

En la relación de venta, existe inicialmente un proveedor que entrega el bien al vendedor final del producto, el proveedor entrega el producto y aplica el IVA, esto es la tarifa establecida para la venta. Posteriormente el vendedor final, debe pagar el IVA cuando compra el producto al proveedor y se encargara de vender el producto al consumidor final, frente al cual es el responsable de recaudar el impuesto y posteriormente pagarlo. El comprador o consumidor final, tiene que pagar el bien más el incremento por el impuesto aplicado; es el comprador final quien en últimas paga y padece el impuesto y por tanto toma la posición de sujeto pasivo en la relación jurídica tributaria, aunque el responsable del pago sea el vendedor. (Se debe tener en cuenta, que la anterior gráfica es únicamente explicativa, y por tal razón en la realidad pueden intervenir otros sujetos en la relación comercial.)

Una vez estructurado el tema de los tributos, centrándose esta monografía en el tributo tipo impuesto, y enfocándose en el impuesto a las ventas –IVA-, se pasará a estructurar cómo funcionaría un posible impuesto sobre las ventas de marihuana, que presupuestos deben tenerse para que sea un impuesto optimo que no desestime el mercado legal y que características se deben considerar para que una posible venta de marihuana legal pueda competir y brindar unos estándares de calidad que hagan disminuir el mercado ilegal.

De acuerdo con lo anterior, el impuesto que se podría imponer a la venta de las drogas, sería uno de los denominados impuestos indirectos, entendidos como aquellos que no miden la capacidad económica de contribución del sujeto, y por el contrario, si la persona se encuentra en la situación que impone el pago del impuesto, debe efectuarlo. El impuesto estaría determinado como un impuesto a las ventas (IVA), de marihuana legal, que debe ser establecido previamente por medio de una ley que defina claramente los 5 elementos exigidos, en cumplimiento del principio de legalidad.

Estructuralmente entonces, y para definir los presupuestos que exige la norma, el sujeto activo sería la Nación en cabeza de la Dian y el sujeto pasivo sería el comprador final, que es la persona que padece el impuesto sin ser el responsable de recaudarlo y pagarlo posteriormente al ente responsable.

El hecho generador sería la venta de la marihuana “legalizada” en el mercado, la base gravable de acuerdo con el artículo 447 de la ley 1607, sería el total del valor de la operación, esto es, el total de la venta, y la tarifa sería la magnitud establecida por la ley para aplicar a la base gravable.

Una vez explicado el impuesto de manera sucinta, la propuesta que plantea la presente monografía, está en dirección de una legalización de la producción, distribución y posterior venta de las drogas, con la imposición de un tributo tipo impuesto sobre las ventas, que una vez pagado al Estado, pueda servir para inversión en salud pública, en educación sobre los efectos nocivos de dichas drogas, en campañas que prevengan y en formas de reinserción y reintegración social de los adictos como un método de rehabilitación. Debe recordarse nuevamente en este punto, que por existir diferentes tipos de consumidores, esto es el consumidor recreativo u ocasional y el consumidor habitual –frente al cual existen signos de dependencia-, los tratamientos de rehabilitación y los intentos de reinserción social deben ir dirigidos a los consumidores habituales que tienen signos de dependencia. Y frente al consumidor recreativo u ocasional, que no requiere una reinserción social, se deben plantear campañas de prevención que eviten que terminen siendo dependientes a la droga.

Tomando los ejemplos presentados en capítulos anteriores, se debe recordar inicialmente el caso de Holanda, que presenta un contexto de legalización que expone un cambio de perspectiva donde el Estado busca tener un papel más dinámico frente al consumidor de drogas, adoptando políticas dirigidas a reducir los daños y riesgos causados por las mismas, un cambio de perspectiva en vista

de la experiencia negativa frente a la prohibición y la penalización, y que al día de hoy expone un referente de legalización, que lleva varios años funcionando y que de manera contraria a lo que se pensaba –legalizando se aumentaría de manera incontrolable el consumo-, las cifras han demostrado, que el consumo, en relación con las edades que se conocen cifras, es menor y traza una tendencia hacia la disminución.

Continuando con dos Estados de Estados Unidos, Colorado y Washington, que presentan un caso de legalización más actual, dentro de un contexto donde estos dos Estados se alejan de las políticas de prohibición y penalización defendidas por el Gobierno Federal, que no han evidenciado los resultados esperados. En el actual caso de Colorado, que ya presenta cifras oficiales y resultados ciertos de lo recaudado por concepto de impuesto entre el mes de enero y abril de 2014, con una tendencia al crecimiento, se evidencia que es posible y factible la imposición de un impuesto sobre las ventas de drogas, que puede aumentar los ingresos del Estado y cómo tal pueden ser destinados a tratar las problemáticas derivadas del consumo, en este caso como lo propone el Estado de Colorado destinando los ingresos principalmente a la construcción de escuelas públicas, al tratamiento por el abuso de sustancias (consumidores habituales) y a la prevención (consumidores recreativos u ocasionales y demás personas vulnerables a caer en el consumo). Adicionalmente, el caso de Colorado presenta cifras de reducción de los crímenes y delitos entre los periodos de enero a mayo de 2014, en relación con las cifras del año anterior, que aunque no se pueda indicar con certeza que la reducción se debió a la legalización, si se puede confirmar que la legalización no contribuyó al aumento de los delitos.

Y finalmente reseñando el caso del Uruguay, -primer país Latinoamericano que se atreve a legalizar la marihuana-, en un contexto en el que no siendo productor de marihuana si se ha visto afectado por ser un país de tránsito de la droga hacia Europa, con una tendencia en los últimos años hacia el aumento del consumo de

marihuana y con un sistema carcelario donde seguían siendo capturados los eslabones más débiles de la cadena de las drogas; todo lo anterior evidenciando y reconociendo un fracaso de la guerra contra las drogas que propone una tendencia al prohibicionismo y la penalización. En vista de lo anterior, éste país se atreve a implementar un mercado legal y regulado de producción, distribución y venta de marihuana, que aunque no ha comenzado a funcionar aún si ha presentado una marco de estructuración que puede servir de base para lo que se plantea, debido a que es el Estado el que se encargará de regular y controlar todo el proceso productivo y posterior distribución del cannabis en el mercado, estableciendo un precio regulado, con capacidad de flexibilidad y adicionalmente cobrará un impuesto, que se direccionara a la promoción de la salud, la prevención, rehabilitación y reinserción social de consumidores (habituales que presentan síntomas de dependencia).

Por su parte en Colombia, se plantea un contexto de continua guerra y violencia, donde el narcotráfico ha marcado una tendencia histórica en el país de alianza con grupos armados al margen de la ley, y donde ha logrado permear las instituciones públicas colombianas mediante fenómenos tales como la denominada Narco-política. Adicional a lo anterior, dentro del contexto Colombiano con la prohibición y penalización sólo se ha logrado un aumento considerado del consumo de marihuana y un incremento de la población carcelaria del país, que conduce a que sean encarceladas las personas que corresponden a los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico, además de efectos económicos, sociales y políticos – que se desarrollaron previamente-, a los que ha contribuido la política antidroga adoptada por el país. Todo esto, evidencia el fracaso que por años ha tenido la política prohibicionista y represiva iniciada en 1971 cuando el Presidente Nixon declara la denominada guerra contra las drogas, que no ha contribuido a la reducción de la producción ni del tráfico por un lado, y mucho menos a la reducción del consumo.

Todos estos casos desde contextos e historias diferentes, presentan un matiz común y es un evidente fracaso de la guerra contra las drogas; historias que muestran que la prohibición, la penalización y la política de cero tolerancia no ha servido para lograr los objetivos planteados de acabar el narcotráfico y reducir el consumo de las drogas en la población.

Todas estas situaciones, dan fuerza a la idea de un cambio de perspectiva en Colombia, como lo han realizado otros países de manera exitosa, una idea centrada en la legalización de la producción, distribución y venta de marihuana y la imposición de un impuesto a la venta controlada, que le permita al país acumular esfuerzos para atacar las mafias ilegales y brindarles a los consumidores de la droga un producto con altos estándares de calidad, pero además, incentivar a la rehabilitación de los consumidores habituales y la prevención para los consumidores ocasionales y demás sujetos vulnerables.

De acuerdo con todo esto, en Colombia, cómo en Holanda, el Estado de Colorado, el Estado de Washington y en Uruguay, existe un común denominador, y es un contexto en el que se evidencia una pérdida de la guerra contra las drogas; razón por la cual podría funcionar la idea de la legalización de la marihuana, contribuyendo a mejorar la condición social de los consumidores, brindándoles un producto con un control de calidad que favorezca la reducción de riesgos; debilitando el narcotráfico, permeando y reduciendo, cómo se pensó en Holanda, el consumo de las drogas más peligrosas, y asumiendo la problemática de manera directa, con intervenciones y campañas⁵⁹ que permitan reducir el consumo, no prohibiendo si no educando.

⁵⁹ Las campañas, de acuerdo con lo que propone la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s.f., p. 12) deben ser innovadoras y tendientes a ser comprendidas en especial por los jóvenes. Se proponen campañas que muestren y presenten testimonios reales de personas que fueron adictas a la droga, las cuales pueden tener mayor poder de convencimiento a la exhortación de no consumir o a la prohibición. Se piensa en campañas que tengan un lenguaje claro con las experiencias de personas que ya vivieron la situación de dependencia.

Enfatiza esta propuesta en señalar, que de la legalización de la producción, distribución y venta de la marihuana “regulada”, se podrían derivar ingresos para el fisco, que contribuyan con fuerza al debilitamiento del narcotráfico y que puedan ser invertidos en campañas de educación principalmente, educación que no se limite a campañas publicitarias con mensajes que busquen persuadir, si no que se enfrente directamente a la problemática del consumo, que se levante el manto creado alrededor del tabú de las drogas, y que permita mostrar concretamente a los niños y jóvenes –principalmente- los efectos nocivos del consumo de manera realista; que no se busque imponer, sino que se permita desde el libre albedrío y previo una educación completa alrededor del consumo, el desarrollo a la libre elección. Adicionalmente, es importante pensar en una inversión que permita crear centros de rehabilitación que estén al acceso de todas las clases sociales, y que contribuya a una reinserción social de los consumidores habituales.

Pero para poder imponer un impuesto sobre el precio de la marihuana regulada, previamente se debe establecer como se formara el precio de la misma, y qué criterios se deben tener en cuenta para que el producto pueda ser competitivo y reducir el mercado ilegal. En éste caso, como se trata de un mercado regulado, el precio debe ser establecido por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que se debe pensar en un precio que tenga capacidad de flexibilidad y de adecuación a las situaciones que el mercado vaya exigiendo.

El precio de la marihuana que se disponga, debe tener en cuenta aspectos tales como, la ganancia del sujeto al cual se le otorgue la licencia para vender marihuana, además de tener en cuenta que el valor establecido debe estar por debajo del precio que tenga el gramo de marihuana en el mercado ilegal. Esto, para desestimular las compras del producto en el mercado ilegal.

En conexión con lo anterior, es muy posible que en el mercado ilegal la marihuana sea cobrada a un precio que supere el costo marginal de producirla y por tanto,

este mercado podría tener la capacidad de reducir los precios sin significarle pérdida alguna, estando en capacidad entonces de competir con el producto legal.

Adicionalmente, es muy importante que a la hora de imponer el precio, no se tome como base la elasticidad de la demanda. Lo anterior, porque la elasticidad de la demanda expone en qué proporción variaría la misma, en caso de un aumento o disminución de los precios; previamente se indicó que la demanda de la marihuana es muy inelástica, esto es, no presenta altas variaciones en caso de una modificación a los precios.

Por tanto se debe tener en cuenta, que una cosa es que la persona esté dispuesta a pagar más por un producto, y otra lo que tenga que pagar en realidad. Por tal razón, si un sujeto está dispuesto a pagar más por la marihuana, en caso de que tenga la opción de elegir y tenga dos posibilidades con distinto valor, seguramente elegirá la más económica. “La diferencia entre lo que una persona está dispuesta a pagar y lo que tiene que pagar se llama excedente del consumidor” (Stiglitz, 2000, p. 129). Por tanto entre mayor sea el excedente del consumidor, mas incentivo va a tener la persona para comprar el producto.

Así las cosas si en el mercado negro el producto tiene un determinado precio –que puede ser alto-, como la demanda de la marihuana es muy inelástica, seguramente los consumidores del producto, procederán a adquirirlo al precio indicado por este mercado; pero si el mercado legal establece un precio –incluyendo el impuesto-, que este por debajo del precio al que los consumidores estaban dispuestos a adquirirlo en el mercado negro, se va a aumentar el excedente del consumidor, esto es su beneficio y por tanto se verá incentivado a conseguirlo en el mercado legal que le reporta más beneficios.

Una vez establecido el precio de la marihuana, un precio que debe ser flexible a los cambios y variaciones que presente el mercado, se debe analizar la imposición

del impuesto⁶⁰, que debe complementar el precio de la venta y como tal debe ser establecido teniendo en cuenta, que su imposición no genere una carga fiscal muy alta para el contribuyente, que desmotive su consumo legal. En este caso se trataría de un impuesto ad valorem, esto es, un porcentaje sobre el precio establecido, que sería fijado teniendo en cuenta los presupuestos planteados anteriormente. Finalmente, se debe entonces pensar en la imposición de un impuesto que sea optimo, esto es, que no sólo se establezca de acuerdo a la elasticidad de la demanda, sino que se tenga en cuenta que existe un mercado ilegal que funciona de manera concomitante y por tanto el precio más el impuesto tienen que ser adecuados para que se desestime el consumo de la marihuana ilegal.

De acuerdo con lo anterior, establecer un impuesto sobre la venta de las drogas, podría traer como resultado un aumento fiscal de los ingresos para la Nación, y además podría reducir una parte del negocio a las mafias ilegales, que se lucran precisamente por la rentabilidad que se deriva de la ilegalidad, lo cual puede ser un primer paso para acabar con las mafias que se lucran del negocio de la droga.

La propuesta va dirigida a la legalización de la marihuana, teniendo en cuenta que la marihuana de acuerdo con el estudio epidemiológico realizado para analizar el consumo de estudiantes Universitarios entre 2009 y 2012, es la sustancia más consumida en Colombia. Con la legalización no se está creando ni promoviendo un mercado de consumo de drogas, simplemente se pasa a controlar un mercado que ya existe y que está en manos de las mafias ilegales que se lucran de su actividad clandestina; el control Estatal sobre la industria de las drogas, estaría dirigido a asumir la problemática de manera directa, aceptando que existe, y que no se modificara ni desaparecerá con la legalización, pero que si se contribuirá al desarrollo y la implementación de propuestas que la enfrenten directamente,

⁶⁰ “Si el Gobierno eleva un tipo impositivo, debe o bien bajar otro, o bien reducir su endeudamiento, o bien aumentar su gasto” (Stiglitz, 2000, p. 541). Por tanto en este caso, un aumento de ingresos fiscales, debe conllevar a un aumento del gasto público.

porque acogiéndose lo que plantea Antonio Caballero “el control es imposible sin legalización” (¿Despenalizar el consumo y venta de drogas?, 2012, min: 10:29).

Pero es importante tener en cuenta, que para que un sistema de venta de marihuana regulada funcione, más que mecanismos tributarios para recaudar un impuesto, el Estado de fijar esfuerzos en un sistema que controle el acceso a la droga, fijándose una edad mínima para adquirirla, una cantidad máxima, y sistemas de información tal como se implementará en Uruguay, que permitan tener un registro de las personas que adquieren la droga mensualmente.

De acuerdo con todo lo anterior, la imposición de un tributo, no se plantea cómo oportunidad para que la Nación establezca un negocio que le permita lucrarse, simplemente se plantea como una oportunidad para que desde la regulación, el Estado pueda tomar el control sobre la problemática deriva del consumo de las drogas, que no se soluciona prohibiendo sino educando; porque se debe tener muy claro que sólo con políticas que reduzcan el consumo, esto es la demanda de drogas en el mercado, se podrá golpear y reducir el negocio ilícito⁶¹.

⁶¹ Porque de acuerdo con la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s.f. p. 11), “con campañas educativas y de información, se llevaría a una reducción de la demanda de drogas ilegales y al desplome de los precios de las mismas, minándose de esta manera las bases económicas de este negocio criminal.”

12. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, se puede señalar que:

- Las políticas adoptadas en Colombia, para hacerle frente a la problemática derivada del narcotráfico, como al problema de salud pública producto de consumo de drogas ilícitas, no han producido los efectos esperados; y es por esto que después de 40 años de proclamada la denominada “guerra contra las drogas”, el narcotráfico sigue existiendo y el consumo aumentando.
- La denominada “guerra contra las drogas”, promovida en 1971, por el gobierno del Presidente Estadounidense Richard Nixon, apoyando la teoría planteada por Antonio Caballero, explicada previamente, puede ser entendida como un “sofisma de distracción”, que pretende reflejar y promover en el exterior una prohibición y represión de las drogas ilícitas, siendo a su vez los Estados Unidos quienes tienen y requieren el monopolio del mercado ilegal, para que su economía se mueva y crezca. El claro ejemplo de esto, es que al interior de Estados Unidos, ya algunos Estados –cómo Washington y Colorado-, comenzaron a legalizar, pero hacia el exterior se sigue promoviendo la prohibición.
- La lucha contra las drogas, entendida como la implementación de acciones tendientes a prohibir, reprimir y contrarrestar los efectos negativos derivados de la existencia del narcotráfico y el consumo de drogas ilícitas, es una visión de lucha que evidentemente está en crisis; así, las mafias ilegales siguen existiendo –porque precisamente el negocio que genera rentabilidad es la ilegalidad-, el consumo aumentando y los daños no se minimizan.
- La problemática del consumo de drogas ilícitas, no se soluciona con prohibición y represión –de acuerdo con la visión actual de política antidrogas

que se tiene-, es una problemática de salud pública que como tal debe ser asumida y tratada.

- La legalización “controlada” de la producción, distribución y posterior venta de la marihuana, es la medida alternativa que debe ser planteada como un comienzo de solución a la problemática que se ha generado durante tantos años, con prohibición y represión. Porque debe quedar claro, que la prohibición no inhibe a las personas para que consigan los estupefacientes, simplemente promueve el suministro en condiciones que generan más vulnerabilidad.
- Al legalizar la producción, distribución y posterior venta de la marihuana, es posible imponer un tributo tipo impuesto, que podría ser invertido en campañas que eduquen sobre los efectos nocivos de las drogas, en prevención, rehabilitación y acciones que contribuyan a la reinserción social de los consumidores habituales, como medida de rehabilitación.
- Para afrontar la propuesta de la legalización se debe tener en cuenta que legalizar no busca dar solución o fin al problema del consumo, legalizar serviría para afrontar la problemática con más herramientas, que permitan contribuir a su reducción; tomándose como ejemplos los casos de Holanda, Uruguay, el Estado de Washington y el Estado de Colorado que se atrevieron a legalizar – cada uno con distintas particularidades-.
- Colombia es un país que necesita un cambio de perspectiva, el narcotráfico ha generado violencia, muertes, corrupción, desestabilización social, entre otros problemas; y es ahora que se debe superar el tabú que se ha creado sobre la existencia y consumo de estupefacientes, legalizando la marihuana y afrontando la problemática del consumo de manera directa.

REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). Política pública de prevención y atención del consumo y la prevención de la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C. Recuperado de: http://www.redpapaz.org/mis10comportamientossaludables/images/stories/politica_spabogota.pdf. Consultado el 28 de junio de 2014.

Arango, Mario & Child, Jorge (1987). Narcotráfico: imperio de la cocaína. México, D.F: Edivisión Compañía Editorial S.A.

Arrieta, Carlos; Orjuela, Luis; Sarmiento, Eduardo & Tokatlian, Juan G. (1990). Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Bardazano, Gianella (2014). Colectivo de Estudios Drogas y Derecho CEDD. Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas. Recuperado: <http://druglawreform.info/images/stories/CEDD-Uruguay-usuarios.pdf>. Consultado el 1 de julio de 2014.

Caballero, Antonio (2012). Rebelión en la granja (I). En: Revista semana. Recuperado de <http://www.semana.com/opinion/articulo/rebelion-granja-i/254999-3>. Consultado el 2 de abril de 2014.

Camacho, Adriana; Gaviria, Alejandro & Rodríguez, Caterine (2010). El consumo de droga en Colombia. Recuperado de economia.uniandes.edu.co/publicaciones/dcede2010-22.pdf. Consultado el 1 de marzo de 2014.

Camacho, Álvaro (1988). Droga y sociedad en Colombia, el poder y el estigma. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Campero, José C; Barrancos, Horacio; Vargas, Ricardo; Vergara, Eduardo; Brombacher, Daniel; Stöver, Heino & Plenert, Maximilian. (2013). De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf>. Consultado el 20 de marzo de 2014

Caracol Radio (2013). Revaluación del peso frente al dólar, uno de los problemas que afronta el Gobierno. Recuperado de <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/revaluacion-del-peso-frente-al-dolar-uno-de-los-problemas-que-afronta-el-gobierno/20130114/nota/1824044.aspx>. Consultado el 18 de marzo de 2014.

Centro de Noticias ONU (2013). Uruguay viola tratados internacionales al legalizar la marihuana, afirma la UNODC. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28244#.U1HgqPmSw6F>. Consultado el 5 de abril de 2014.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Basta Ya. Colombia: memorias de guerra y dignidad. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>. Consultado el 19 de junio de 2014.

Colombia. Congreso de la Republica. Ley 30 de 1986; Ley 5 de 1992; Ley 599 de 2000; Ley 745 de 2000; Ley 793 de 2002 (Derogada); Ley 1566 de 2012; Ley 1607 de 2012; Ley 1708 de 2014; Ley 1709 de 2014. Ley 1450 de 2011. Ley 906 de 2004. Ley 796 de 2003. Ley 1153 de 2007. Ley 1453 de 2011.

Colombia. Congreso de la Republica (2006). Proyecto de Ley 264 de 2006. Gaceta del Congreso No. 96 del 4 de mayo de 2006. Recuperado de <http://www.lexbasecolombia.net.ezproxy.eafit.edu.co/lexbase/gacetas/2006/gc0096de2006.htm>. Consultado el 15 de marzo de 2014.

Colombia. Congreso de la República (2009). Acto Legislativo 002 de 2009.

Colombia. Congreso de la Republica (2010). Proyecto de Ley 248 de 2010.

Colombia. Consejo de Estado (2014). Proceso número: 41-001-23-31-000-2000-02956-01 (29028). Recuperado de [http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/sent-41001233100020000295601\(29028\)-14.pdf](http://www.legismovil.com/BancoMedios/Archivos/sent-41001233100020000295601(29028)-14.pdf). Consultado el 18 de marzo de 2014.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia No. C-465 de 1993; Sentencia No. C-221 de 1994; Sentencia No. C-495 de 1996; Sentencia No. C-134 de 2009; Sentencia No. C-243 de 2009; Sentencia No. C-685 de 2009; Sentencia No. C-491 de 2012; Sentencia No. C-414 de 2012. Sentencia C-101 de 2004. Sentencia No. C-551 de 2003. Sentencia C-879 de 2008. Sentencia C-754 de 2011. Sentencia C-545 de 1994.

Colombia. Corte Suprema de Justicia (2010). Radicación No. 30485

Colombia. Corte Suprema de Justicia. (2011). Radicación No. 32792

Colombia. Corte Suprema de Justicia. (2012). Radicación No. 27199

Colombia. Corte Suprema de Justicia. (2012). Radicación No. 28436

Colombia. Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y seguridad (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf. Consultado el 25 de junio de 2014.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. Tomo I. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238>. Consultado el 25 de junio de 2014.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho (2012). Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas 2010. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/OF01012010-gasto-directo-estado-colombiano-frente-al-problema-drogas-2010-.pdf>. Consultado el 11 de marzo de 2014.

Colombia. Ministerio de Justicia (2003). Programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato (PECIG). Recuperado de [http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PECIG/4.%20Qu%C3%A9%20es%20el%200%20PECIG%20y%20PMA/PMA/1.%20Plan%20de%20Manejo%20Ambiental%20PECIG%20\(documento%20completo\).pdf](http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PECIG/4.%20Qu%C3%A9%20es%20el%200%20PECIG%20y%20PMA/PMA/1.%20Plan%20de%20Manejo%20Ambiental%20PECIG%20(documento%20completo).pdf). Consultado el 2 de marzo de 2014.

Colombia. Ministerio de la Protección Social (2007). Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto. Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf. Consultado el 12 de marzo de 2014.

Colombia Vive 25 años de resistencia (2012). Catálogo en Línea. [Archivo de Video]. Recuperado de http://www.youtube.com/watch?v=-8rp-JDb_Z8. Consultado el 10 de febrero de 2014.

Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia (2013). Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/Lineamientos5318-CA.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2014.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s.f.). Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma. Recuperado de: http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf. Consultado el 19 de junio de 2014.

Constitución Política de Colombia (1991).

Controlled Substances Act. (s.f.). Title 21, chapter 13, subchapter I, part B. Recuperado de: <http://www.fda.gov/regulatoryinformation/legislation/ucm148726.htm>. Consultado el 2 de julio de 2014.

Cortés, Yofre & Parra, Rodolfo (2011). Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes. Revista de Criminalidad, 53 (2), p. 37 - 71. Recuperado de http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol53_2/02Narcomenudeo.pdf. Consultado el 2 de febrero de 2014.

Dangond, Claudia (2012). El narcotráfico: un tema no oficial en la agenda de la Cumbre. En: Revista Javeriana, 148 (784). p. 36 – 43.

Decreto reglamentario de Ley 19.172 (2014, 3 de mayo). Catálogo en Línea. [Archivo de Video]. Recuperado de

https://www.youtube.com/watch?v=2JKg_aGuruM. Consultado el 2 de julio de 2014.

Departamento de Ingresos del Estado de Colorado (2014). Colorado Marijuana Tax Data. Recuperado de: <http://www.colorado.gov/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Revenue-Main%2FXRMLLayout&cid=1251633259746&pagename=XRMWrapper>. Consultado el 1 de julio de 2014.

¿Despenalizar el consumo y venta de drogas? (2012, 15 de agosto). Catálogo en Línea [Archivo de Video]. Recuperado de http://www.youtube.com/watch?v=Xu3v_BMzrqM. Consultado el 28 de marzo de 2014.

Dirección general impositiva (s.f.). ¿Qué es el IMEBA? Recuperado de <http://www.dgi.gub.uy/gxpsites1/hgxpp001?5,7,354,O,S,0,MNU;E;1;6;6;5;42;1;210;1;MNU;,.> Consultado el 3 de julio de 2014.

Dirección general impositiva (s.f.). ¿Cuál es el régimen de tributación de los productos agropecuarios en su estado natural? Recuperado de: <http://www.dgi.gub.uy/gxpsites1/hgxpp001?5,7,21,O,S,0,PAG;CONC;341;1;D;6024;1;PAG;MNU;E;1;6;6;4;44;7;176;3;MNU;,.> Consultado el 3 de julio de 2014.

Ecología (2011). Herbicidas, ¿son necesarios realmente? Recuperado de <http://www.ecologiahoy.com/herbicidas>. Consultado el 1 de abril de 2014.

FARC admite que el narcotráfico se ha metido en la guerrilla (2013, 29 de noviembre). Catálogo en Línea. [Archivo de Video]. Recuperado de <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-310525-farc-admite-el-narcotrafico-se-ha-metido-la-guerrilla>. Consultado el 26 de febrero de 2012.

Figueroa, Hermes A. (2012). "Legalizar las drogas no es la respuesta: Obama". Periódico El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cumbre-de-las-americas-2012/noticias/%E2%80%9Clegalizar-las-drogas-no-es-la-respuesta%E2%80%9D-obama-1309>. Consultado el 12 de marzo de 2014.

Galán, Juan M; Vargas, Ricardo; Thoumi, Francisco & Ramírez, Willian (2008). La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción? Bogotá: Intermedio Editores Ltda.

Garibotto, Giorgina. (2010). Cárceles y drogas en Uruguay. En sistemas sobrecargados, leyes de drogas y cárceles en América Latina. p. 82-89
Recuperado de:
http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/sistemas_sobrecargados_web2.pdf. Consultado el 1 de julio de 2014.

Gómez, Alba C. (2012). Política y Drogas, Holanda vive un cambio. Revista Económica Supuestos. Universidad de Los Andes, Facultad de Economía. Recuperado de <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=4283>. Consultado el 5 de abril de 2014.

Hari, Johann (2014). Pionero de una nueva era. Le Monde Diplomatique, Edición Colombia, No. 130.

Human Rights Watch. (2014). Informe mundial 2014: Estados Unidos. Recuperado de:
http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/WR_US_Sp_Ed_FINAL.pdf. Consultado el 2 de julio de 2014.

Informe en mayoría (2013). Recuperado de: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/informe_en_mayoria_uruguay_debate_sobre_cannabis_en_el_senado.pdf. Consultado el 2 de julio de 2014.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2013). Informe estadístico Mayo 2013. Recuperado de http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/inpec_contenido/noticias%20y%20normatividad/estadisticas/informes_estadisticos/informeestadisticomayo2013.pdf. Consultado el 15 de marzo de 2014.

Instituto mental de salud y adicción de Holanda (2011). The Netherlands Drug Situation 2011. Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point. . Recuperado de: http://www.trimbos.org/~media/English%20site/AF1130%20The%20Netherlands%20Drug%20Situation%202011_web.ashx. Consultado el 1 de julio de 2014.

Iturralde, Manuel & Ariza, Libardo J. (2011). El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos. En: Gaviria & Mejía (comps), Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos (p. 271 - 300). Bogotá D.C: Uniandes.

La mata que mata no trafiques (2013, 27 de marzo). Catálogo en Línea. [Archivo de Video]. Recuperado de <http://www.youtube.com/watch?v=qMefSRxDclE>. Consultado el 10 de marzo de 2014.

López, Claudia & Sevillano, Óscar (2008). Balance político de la parapolítica. Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/54297>. Consultado el 22 de junio de 2014.

Lynch, Dennis (2014). Colorado Reports \$2 Million In January Tax Revenue From Recreational Marijuana, But Does That Predict Future Proceeds? International

Business Times. Recuperado de <http://www.ibtimes.com/colorado-reports-2-million-january-tax-revenue-recreational-marijuana-does-predict-future-proceeds>
Consultado el 1 de abril de 2014.

Mejía, Daniel (2011). Políticas antidroga en Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia. En: Gaviria & Mejía (comps). Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. (p. 69 - 90). Bogotá D.C: Uniandes.

Monografía (s.f.). Monografía. Recuperado de <http://www.udlap.mx/intranetWeb/centrodeescritura/files/notascompletas/monografiasGE.pdf>. Consultado el 23 de enero de 2014.

Montes, María & Perea, María (2005). ¿Cómo el narcotráfico ha influido en la política criminal colombiana? 1978- 1997 (Tesis para optar al título de Abogado). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá D.C, Colombia. Recuperado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere7/DEFINITIVA/TESIS%2050.pdf>. Consultado el 2 de febrero de 2014.

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito (2003). Abuso de drogas: tratamiento y rehabilitación, Guía práctica de planificación y aplicación. Recuperado de http://www.unodc.org/docs/treatment/Guide_S.pdf. Consultado el 1 de abril de 2014.

NTN 24 (2012). Grupo terrorista de las FARC acepta que tiene “prisioneros de guerra” y busca canje con el Gobierno. Recuperado de <http://www.ntn24.com/noticias/grupo-terrorista-de-las-farc-a-071502>. Consultado el 26 de marzo de 2014.

Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías [OEDT]. (s.f.). Country Profile - The Netherlands. Recuperado de: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eldd.countryprofiles&country=NL&language=en>. Consultado el 1 de julio de 2014.

Observatorio de Drogas de Colombia (s.f.). Desmantelamiento de infraestructura. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA-DE-DROGAS/Reduci%C3%B3n-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-control-e-interdicci%C3%B3n/Desmantelamiento-de-infraestructura>. Consultado el 1 de julio de 2014.

Observatorio de Drogas de Colombia (s.f.) (a). Desarrollo alternativo. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/POL%C3%8DTICA-DE-DROGAS/Reduci%C3%B3n-de-la-oferta/Pol%C3%ADtica-de-erradicaci%C3%B3n/Desarrollo-alternativo>. Consultado el 20 de junio de 2014.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2009). Dinámica espacial del secuestro en Colombia 1996-2007. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Comunicados/2009/Documents/2009/Secuestro.pdf>. Consultado el 26 de marzo de 2014.

Oficina de Naciones Unidas Contra la droga y el Delito & Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). Sembramos y ahora recogemos: Somos familias guardabosques, estudios de casos. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). World Drug Report. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf. Consultado el 1 de julio de 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). Word Drug Report 2012. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf. Consultado el 1 de julio de 2014.

Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013). Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf Consultado el 25 de febrero de 2014.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (a) (s.f.). UNODC en la campaña 'Colombia, Territorio Libre de Drogas'. Recuperado de <http://www.unodc.org/colombia/colombia-territorio-libre-de-drogas.html>. Consultado el 21 de marzo de 2014.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (b) (s.f.). Acerca de la campaña mundial contra la droga. Recuperado de <http://www.unodc.org/drugs/es/about-the-world-drug-campaign/index.html>. Consultado el 21 de marzo de 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (c). (s.f.). Prevención del consumo. Recuperado de: <http://www.unodc.org/colombia/es/reduccion2013/proyecto2.html>. Consultado el 1 de julio de 2014.

Office of Legislative Legal Services (s.f.). Constitution of the State of Colorado. Recuperado de http://tornado.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/constitution.htm#ARTICLE_XVIII_Section_16. Consultado el 1 de abril de 2014.

Organización de los Estados Americanos (a) (s.f.). Cumbre de las Américas. Recuperado de <http://www.summit-americas.org/defaults.htm>. Consultado el 1 de abril de 2014.

Organización de los Estados Americanos (b) (s.f.). El problema de drogas en las Américas: Estudios. Alternativas legales y regulatorias. Recuperado de: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/alternativasLegales_ESP.pdf. Consultado el 22 de junio de 2014.

Organización de los Estados Americanos (2013). El problema de las drogas en las Américas. Recuperado de http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf. Consultado el 3 de marzo de 2014.

Organización de Naciones Unidas (1992). Convención única de 1961 sobre estupefacientes, enmendada por el Protocolo que modifica la Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Nueva York, 8 de agosto de 1975. Recuperado de http://www.spannabis.com/pdf/listado_sustancias_prohibidas.pdf. Consultado el 24 de febrero de 2014.

Organización Mundial de la Salud (1994). Glosario de Términos de Alcohol y Drogas. Recuperado de http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf. Consultado el 1 de abril de 2014.

Polet, François (2014). Washington pierde su “guerra contra las drogas”. Le Monde Diplomatique, Edición Colombia, No. 130

Ramírez, Socorro & Youngers, Coletta (2011). La política de drogas en los Andes. Buscando alternativas humanas y eficaces. Recuperado de:

http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/dialogue-forum/Libro_la-politica-de-drogas-en-los-andes.pdf. Consultado el 22 de junio de 2014.

Rauch, Jonathan (2013). Washington Versus Washington (and Colorado): Why the States Should Lead on Marijuana Policy. Recuperado de: http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2013/3/26%20marijuana%20legalization%20localism%20rauch/Washington%20Versus%20Washington%20and%20Colorado_Rauch_v17.pdf. Consultado el 1 de julio de 2014.

RCN La radio (2014). Corte Suprema pide a comisión que investigue a ex presidente Uribe por acusaciones de alias “Don Diego”. Recuperado de <http://www2.rcnradio.com/noticias/alias-don-diego-abrio-el-ventilador-y-acuso-ex-presidente-uribe-116980> Consultado el 5 de marzo de 2014.

Revista Dinero (2013). Entre porro y porro, La legalización del consumo recreativo de la marihuana en Estados Unidos abre las puertas de una industria millonaria para la que ya se preparan empresarios e inversionistas. Y ¿en Colombia qué? No. 420. p. 30-32.

Revista Dinero (2014). La chequera de las FARC. No. 437, p. 24 – 25.

Revista Semana (1989). ¿El tercer cartel? Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-tercer-cartel/11412-3>. Consultado el 1 de marzo de 2014.

Rocha, Ricardo (2011). Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia. Recuperado de <http://www.stoptthewarondrugs.org/wp-content/uploads/2012/06/Rocha-Ricardo-2011-Las-Nuevas-Dimensiones-del-Narcotrafico-en-Colombia.pdf>. Consultado el 5 de marzo de 2014.

Rodillo, Pablo (2011). "Guerra contra las drogas" de Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. Diario La Tercera. Recuperado de <http://diario.latercera.com/2011/06/17/01/contenido/mundo/8-73015-9-guerra-contra-las-drogas-de-nixon-cumple-40-anos-bajo-fuerte-cuestionamiento.shtml>. Consultado el 10 de marzo de 2014.

Sáenz, Sara (2009). Consumo de drogas ilícitas, ¿prohibición o regulación? Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada (Trabajo de grado). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

Sáenz, Sara (2009). Consumo de drogas ilícitas, ¿prohibición o regulación? Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 39, No. 111. P. 253-282. En: <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151412839003.pdf>. Consultado el 19 de junio de 2014.

Salazar, Daniel (2014). El peligro de estar tras las rejas en Colombia. En: Periódico El Tiempo. Recuperado de http://www.eltiempo.com/colombia/otrazonas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13434595.html. Consultado el 25 de marzo de 2014.

Salazar, Hernando (2010). El oro también financia a la guerrilla en Colombia. BBC Mundo. Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101117_colombia_guerrilla_oro_financiacion_jg.shtml Consultado el 15 de marzo de 2014.

Salazar, Manuel (2012). La guerra de los carteles. Recuperado de <http://pablo-escobar.biz/la-guerra-de-los-carteles/> Consultado el 2 de marzo de 2014.

Santos, Juan M. (2011). Informe al Congreso 2011. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Congreso_Presidencia_2011_WEB.pdf. Consultado el 16 de marzo de 2014.

Santos, Juan M. (2012). Informe al Congreso 2012. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Senor_Presidente_al_Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_2012.pdf. Consultado el 16 de marzo de 2014.

Santos, Juan M. (2013). Informe al Congreso 2013. Recuperado de https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Senor_Presidente_al_Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_2013.pdf. Consultado el 16 de marzo de 2014.

Scoppetta, Orlando (2010). Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/Portals/1/modPublicaciones/pdf/CO03102010-consumo-drogas-colombia-caracteristicas-tendencias-.pdf>. Consultado el 20 de marzo de 2014.

Silgado, Sayda (2012). Monografía: Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente, en Medellín en ambos sexos, 2011-2012 (Monografía). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Stiglitz, Joseph E. (2000). La economía del sector público. Tercera edición. Antoni Bosch, editor, S.A. España. 738 p.

Thoumi, Francisco E. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. Revista de economía de la Universidad del Rosario. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/download/982/881>. Consultado el 4 de marzo de 2014.

Thoumi, Francisco E. (2002). El imperio de la droga, Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes. Bogotá, D.C: Planeta Colombia S.A.

Thoumi, Francisco E. (2005). Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. Revista análisis político N° 54, Bogotá. Págs. 30-48. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/blogs/gtobon/files/Drogas-en-Colombia-y-Afganistan_thoumi.pdf. Consultado el 20 de junio de 2014.

Thoumi, Francisco E. (2013). La marihuana recreativa en los estados de Colorado y Washington y la incapacidad del Gobierno de Estados Unidos para hacer cumplir las leyes federales y las convenciones de drogas dentro de su país. Revista Colombia Internacional No. 79. Septiembre a diciembre de 2013. pp. 219-248. En: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+79>. Consultado el 20 de junio de 2014.

UE & CAN (2013). II Estudio Epidemiológico sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria, Informe Colombia 2012. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/PRADICAN_informe_Colombia.pdf. Consultado el 10 de marzo de 2014.

Universidad Eafit (2012). Norberto Bobbio: entre el Derecho y la Política (II). 9 Boletín del Área de Derecho Público. No. 9. Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/revistas/badp/Documents/badp9/BADP-09-Abril-2012.pdf>. Consultado el 1 de abril de 2014.

Uprimny, Rodrigo & Guzmán, Diana E. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. En: Metaal & Youngers (Eds), Sistemas sobrecargados, Leyes de drogas y cárceles en América Latina (s.f.). Recuperado de <http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/TNI-e-WOLA->

Sistemas-Sobrecargados-Leyes-de-Drogas-y-C%C3%A1rceles-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf. Consultado el 15 de marzo de 2014.

Uprimny, Rodrigo; Guzmán, Diana E. & Parra, Jorge A. (2013). Penas Alucinantes. La desproporción de la penalización de las drogas en Colombia. Ediciones Antropos. Bogotá D.C.

Uprimny, Rodrigo; Gúzman, Diana E.; Parra, Jorge A. & Bernal, Carolina (s.f.) Políticas de drogas frente al consumo en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos. Recuperado de: <http://www.drogasyderecho.org/assets/colombia-usuarios.pdf>. Consultado el 21 de junio de 2014.

Vergara, Andrés; Lahuerta, Yilberto & Correa, Sandra P. (2003). Posibles implicaciones de la legalización del consumo, producción y comercialización de las drogas en Colombia. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/234.pdf. Consultado el 20 de junio de 2014.

Zona Económica. (s.f). Costo marginal. Recuperado de: <http://www.zonaeconomica.com/costo-marginal>. Consultado el 24 de junio de 2014.